

# Les recours : comment en faire bénéficier les consommateurs de produits financiers au bas de la pyramide

Une cliente de microfinance vit à des centaines de kilomètres de la capitale où se trouve le siège de l'institution dont elle reçoit des services de microfinance. Personne dans son village ne possédait de compte bancaire avant que cette institution ne commence à fournir des prestations par l'intermédiaire d'un agent de crédit, il y a de cela deux ans. Elle était heureuse de recevoir son premier prêt, mais se débat à présent pour effectuer ses versements bihebdomadaires en remboursement du second, alors que l'agent de crédit ne cesse de lui dire qu'elle ne peut pas retirer de fonds de son épargne pour régler ses remboursements, cette épargne étant censée servir de garantie. Elle estime cela injuste parce qu'elle a dû retirer son enfant de l'école pour pouvoir faire face à ses remboursements, mais il reste qu'elle ne sait pas ce qu'elle pourrait faire d'autre.

Dans l'intervalle, l'autorité de supervision du secteur financier entame une série de foires mensuelles à travers le pays pour sensibiliser le public à ses droits en tant que consommateur et sur les recours et les procédures de réclamation disponibles. C'est à l'occasion de l'une de ces foires dans la capitale provinciale que la cliente de microfinance entre en contact avec le représentant de l'autorité de supervision des services financiers et lui raconte son histoire. Le représentant lui fournit des informations sur les procédures de l'institution de microfinance (IMF) concernée en matière de réclamation, ainsi que les coordonnées de la permanence téléphonique de l'autorité de supervision du secteur financier concernant les réclamations non satisfaites ou les demandes d'information générales.

La cliente téléphone aux services de l'IMF chargés des réclamations pour leur faire part de son problème. Conjointement avec l'agent de crédit, un responsable des services modifie le calendrier des remboursements du prêt de la cliente pour lui éviter des difficultés excessives. Ayant observé d'autres réclamations similaires, l'IMF procède à l'examen de sa politique relative à l'épargne obligatoire.

La présente Note d'information examine des moyens novateurs par lesquels les décideurs et les prestataires de services peuvent sensibiliser le public et élargir l'accès aux mécanismes de recours, adap-

ter les voies de recours aux produits et aux circuits de prestation de services, et employer de manière proactive les données sur les recours pour faire face aux problèmes systémiques dans les marchés BoP.

## I. Les avantages des systèmes de recours efficaces pour les consommateurs et les marchés BoP

Le recours des consommateurs — la capacité de soulever des griefs et de les faire entendre et résoudre ou réparer — est à plusieurs égards au cœur de la protection du consommateur. Lorsque le recours intervient à temps et est efficace, cela peut avoir des conséquences positives importantes sur le bien-être du consommateur, la confiance entre le prestataire et le client, l'adoption du produit et la loyauté du consommateur, ainsi que le développement général d'un système financier plus responsable. Cela est d'autant plus vrai dans le cas des marchés comptant des consommateurs et des prestataires de produits financiers largement concentrés au bas de la pyramide<sup>1</sup>.

Comme le montrent les exemples ci-après, l'investissement dans des systèmes de recours qui desservent effectivement les consommateurs BoP peut renforcer et favoriser une inclusion financière responsable :

- **Amélioration de la qualité des prestations et des produits destinés aux consommateurs BoP.** Les archives de réclamations contiennent une quantité énorme de données sur l'expérience des consommateurs, l'utilisation des produits et les préférences, soit autant d'informations qui peuvent être analysées et utilisées par les institutions financières pour améliorer leurs opérations et concevoir des produits novateurs. Par exemple, Tameer Microfinance Bank au Pakistan s'est appuyée sur son système de réclamation interne pour recenser les clients présentant un risque plus élevé de défaut de paiement ; en conséquence des mesures d'assistance prises à l'égard de ces clients, le portefeuille de Tameer (*Center for Financial Inclusion 2012*) a enregistré une baisse de 50 % du taux de retard.
- **Confiance dans un système financier formel.** Lorsque les systèmes de recours fonctionnent bien, cela peut étayer l'objectif général qui est d'établir

<sup>1</sup> L'expression « bas de la pyramide » (ou BoP) désigne un profil de consommateur, ainsi qu'un segment du marché financier et de services et produits financiers ayant pour cible ce profil de consommateur. Ce profil est caractérisé par un certain nombre de vulnérabilités potentielles qui sont liées entre elles et se chevauchent, notamment des revenus faibles ou variables, un niveau faible de culture et de capacité financières, et un accès ou une expérience limités en matière de services financiers formels. L'on observe généralement une corrélation entre ces caractéristiques et d'autres facteurs : faible niveau d'éducation, analphabétisme, différences linguistiques, statut de groupe racial ou ethnique minoritaire et éloignement plus marqué par rapport aux principaux centres de populations.

et de maintenir la confiance des consommateurs situés au bas de la pyramide dans le système financier formel, ce qui constitue une condition nécessaire de l'inclusion financière. Cela est particulièrement important pour le secteur financier, dans la mesure où les enquêtes menées à l'échelle mondiale ont révélé que la confiance dans les institutions financières a baissé durant les années qui ont suivi la crise financière mondiale<sup>2</sup>.

- **Surveillance du marché par les autorités réglementaires et de contrôle.** Pour les responsables publics, disposer d'une masse importante de données sur les demandes d'information et les réclamations est un atout majeur pour surveiller le marché, améliorer la réglementation et les techniques de contrôle, et pour apporter des modifications aux politiques ou aux produits pouvant comporter des avantages pour les consommateurs. L'observation concrète d'un problème systématique mis en évidence par un volume élevé de plaintes peut attirer l'attention de l'organe de surveillance sur des problèmes liés à un prestataire donné ou à un certain segment du marché, ce qui déclenche la conduite d'une inspection sur le terrain, une action de suivi ou l'application de la réglementation en vigueur<sup>3</sup>.
- **Effets positifs sur la capacité financière et l'utilisation.** Il apparaît de plus en plus que les systèmes de recours efficaces peuvent aider à clarifier et expliquer les informations sur les produits et les conditions, et donc à accroître l'utilisation avantageuse du produit. Sur la base de l'étude des systèmes de recours des consommateurs entreprise pour la présente Note d'information, on estime globalement qu'entre 60 et 80 % des « réclamations » reçues sont en fait des demandes d'information ou procèdent de situations de confusion ou de méprise<sup>4</sup>.

La Note d'information propose aux décideurs et aux prestataires de services financiers qui envisagent de développer des systèmes de recours efficaces dans les marchés émergents et les économies en développement les conseils et les recommandations ci-après tirés d'observations concrètes et d'expériences d'envergure mondiale :

- **Modalités institutionnelles d'accès aux recours.** Les institutions financières doivent être la première ligne de défense dans l'instruction des plaintes émanant de leur propre clientèle ; cela dit, les prestataires de services financiers ne sauraient

être l'unique recours dont disposent les consommateurs. Les entités chargées de la surveillance et de la réglementation doivent jouer un rôle central dans la supervision du système de recours (autrement dit, les recours internes et à des tiers).

- **Mise en application des systèmes de recours pour les marchés et les consommateurs BoP.** La nature des marchés et des consommateurs BoP influencent en particulier trois aspects de la mise en application du système des recours : i) l'information des consommateurs sur les systèmes de recours disponibles ; ii) l'accès de tous les consommateurs aux recours et iii) l'élaboration de méthodes appropriées d'instruction des plaintes pour les consommateurs et les produits BoP.
- **Questions liées à la culture et au comportement.** La compréhension des questions culturelles et les éclairages venant des sciences du comportement peuvent aider à optimiser l'utilisation efficace des recours par les consommateurs BoP. Cela peut se traduire par l'étude des facteurs qui influencent la propension des consommateurs à formuler des réclamations et par la promotion d'une « culture de la réclamation » positive en établissant des liens de confiance entre les consommateurs, les prestataires de services et les services étatiques chargés des recours.
- **Obstacles à la mise en application efficace des recours dans les marchés au bas de la pyramide.** Deux aspects des marchés BoP posent des problèmes particuliers à la mise en application efficace des systèmes de recours : i) la couverture incomplète des catégories de prestataires de services par la réglementation et ii) l'insuffisance de ressources et de capacités dans l'ensemble du système.
- **Contrôle du marché.** Les données sur les réclamations rassemblées par les prestataires de services et les autorités réglementaires peuvent être un outil efficace pour anticiper le contrôle et la résolution des nouveaux problèmes liés aux opérations ou aux marchés. Dans ce contexte, les problèmes de capacités peuvent être contrebalancés par des gains en efficacité et le renforcement des liens.

## Portée de la Note et méthodes de recherche

La présente Note d'information est destinée avant tout aux responsables publics des pays à faible revenu qui s'efforcent de promouvoir l'inclusion finan-

2 Voir, à titre d'exemple, l'enquête mondiale annuelle Edelman Trustbarometer en consultant le site <http://www.edelman.com/insights/intellectual-property/trust-2013/trustacross-sectors/trust-in-financial-services/>

3 Dias (2012) explique le rôle de l'instruction des plaintes dans la supervision des institutions financières par l'organe de protection du consommateur. Davel (2013) préconise une démarche proactive de surveillance du marché, notamment en utilisant les données sur les plaintes pour identifier les signes d'alerte précoce de surendettement.

4 Ces chiffres sont confirmés par divers mécanismes de réclamation en vigueur dans de nombreuses régions du monde. Par exemple, le responsable du service « litiges cartes de crédit » de SIBOIF au Nicaragua estime que 80 % des « réclamations » reçues sont en fait des cas de malentendu/confusion ou de manque d'information ; l'ancien responsable de MFRC en Afrique du Sud estime qu'environ 60 % sont des questions/demandes d'information plutôt que de véritables plaintes, alors que le pourcentage atteint approximativement 75 % à FOS au Royaume-Uni et que Banking Ombud au Pakistan affiche un ratio d'environ 5 000 demandes d'information pour 1 500 plaintes informelles et 1 100 réclamations formelles.

cière et voient en la mise en œuvre des systèmes de recours ou en leur amélioration un élément clé de la protection des consommateurs BoP. Elle examine une large gamme de méthodes d'approche qu'appliquent l'État et le secteur à la conception et à la mise en œuvre des systèmes de recours extrajudiciaires ; ce faisant, elle tire des enseignements des mécanismes de recours employés par les prestataires de services financiers ainsi que de l'utilisation générale faite par les consommateurs, deux facteurs tout autant pertinents pour les prestataires de services.

L'accent est exclusivement mis sur les choix de recours extrajudiciaires, dans la mesure où les recours judiciaires sont généralement hors de portée des consommateurs de produits financiers BoP et inadaptés à la résolution du type de réclamations soumises aux prestataires de services financiers (voir encadré 1). Tel qu'employé dans le présent contexte, le terme « recours » recouvre aussi bien les centres d'appels ou services d'assistance qui reçoivent les demandes d'information et les réclamations, les mécanismes formels d'ombudsman que les termes connexes et expressions, tels que « instruction des plaintes, » « règlement des différends » et « réparation »<sup>5</sup>.

Les pratiques émergentes mises en lumière découlent de vastes études documentaires, d'entretiens avec des informateurs clés et de plusieurs des études menées par le CGAP dans les domaines du conseil à l'échelon

### Encadré 1. Coup de projecteur sur les recours extrajudiciaires

Plusieurs raisons expliquent que cette Note soit consacrée exclusivement aux recours extrajudiciaires. Il est à noter avant tout que dans de nombreux pays caractérisés par un faible niveau d'inclusion financière, les tribunaux peuvent être excessivement lents, formels (au sens où les services d'un juriste sont nécessaires) et coûteux ; en outre, il est possible qu'ils ne soient pas impartiaux et ne possèdent pas l'expertise nécessaire pour régler les différends qui opposent généralement les institutions financières et leurs clients, en particulier les consommateurs moins expérimentés et à faible revenu. S'il est vrai que les montants relativement faibles généralement en cause peuvent donner lieu à des conséquences désastreuses pour la consommatrice et pour sa confiance dans le secteur financier, il reste que de tels montants ne justifient pas les coûts liés à la saisie du tribunal. C'est dire qu'en l'absence d'un mécanisme de recours extrajudiciaire, de nombreux consommateurs se découageraient dès les premières étapes du processus de résolution des réclamations (Rutledge 2010).

des pays et de la recherche sur les consommateurs en rapport avec la question des recours dans les types de marchés ciblés. La recherche montre comment la réglementation peut aider à assurer l'application de solides systèmes internes d'instruction des réclamations par les prestataires de services financiers, étant entendu que cela constitue le fondement de tout système de recours efficace. Elle décrit également comment, en fonction des ressources disponibles, il est possible de faire valoir des arguments pour la création et le renforcement des mécanismes de recours externes, ceux-ci étant administrés par les autorités de contrôle, d'autres organes étatiques ou des organisations, telles que les associations professionnelles. L'étude souligne également l'importance du contrôle efficace exercé par les autorités réglementaires, quel(s) que soi(en)t le(s) mécanisme(s) institutionnel(s) mis en place pour les recours externes.

### Obstacles particuliers aux recours et opportunités dans les marchés BoP

Face à la diversité des consommateurs BoP, qui ont souvent une expérience financière relativement limitée, résident dans des localités éloignées ou sont confrontés à d'autres obstacles à l'accès aux services financiers formels, les mécanismes de recours envisagés dans les marchés émergents et les économies en développement doivent être conçus de manière à être accessibles, efficaces et faciles d'utilisation. Cela fait nécessairement appel à des méthodes d'approche créatives pour assurer la diffusion de l'information et l'accès aux choix de recours disponibles dans ces segments du marché. Par exemple, des procédures d'instruction des réclamations qui seraient rapides, moins complexes et moins formelles seraient bien indiquées, étant donné que les consommateurs BoP utilisent généralement moins de produits financiers complexes que ceux des autres segments du marché et qu'en outre leurs transactions portent sur des montants relativement faibles.

Dans la mesure où la réglementation n'assure pas une couverture exhaustive, la disponibilité de recours efficaces peut aussi varier en fonction des différents segments de marché. Dans de nombreux marchés émergents et économies en développement, les responsables publics sont confrontés à d'énormes difficultés liées à la couverture du marché, ce en raison du fait qu'ils n'ont pas autorité sur un large éventail de prestataires de services desservant des consommateurs BoP. Il s'agit entre autres d'IMF, d'organismes de prêt à la consommation, de prestataires de services informels et de circuits et produits innovants, tels que ceux en rapport avec les agents bancaires,

<sup>5</sup> La Note est circonscrite aux mécanismes de recours conçus essentiellement pour résoudre les plaintes et les problèmes soulevés par les consommateurs et, en tant que tel, ne prend pas en compte les mécanismes de règlement des différends à l'initiative des établissements prêteurs. Ces mécanismes peuvent aider les consommateurs également — par exemple, en recherchant une solution négociée en lieu et place d'un recouvrement automatique des créances — et peuvent s'avérer importants pour promouvoir l'inclusion financière des consommateurs qui, autrement, présenteraient un risque trop élevé de défaut de paiement. Cela étant, les recours formulés par les consommateurs impliquent des considérations conceptuelles et des objectifs quelque peu séparés ; une distinction est donc faite par rapport aux mécanismes de règlement des différends à l'initiative des établissements prêteurs.

les paiements et les transferts. Ces obstacles à la couverture peuvent créer des situations dans lesquelles les responsables publics n'ont pas l'autorité voulue pour établir des normes relatives aux voies de recours internes, imposer des sanctions ou émettre des règles ou décisions contraignantes pour régir les réclamations soumises par les consommateurs. Dans ces cas, les responsables publics doivent s'efforcer d'assurer la couverture là où elle manque et coordonner les organismes concernés afin d'assurer, autant que possible, un traitement égal à tous les consommateurs de produits financiers (voir annexe A).

Les mécanismes de recours doivent aussi avoir un bon rapport coût-efficacité pour les institutions financières et les prestataires de services de recours à des tiers couvrant les segments de consommateurs concernés ; cela témoigne du caractère limité des ressources et infrastructures dont disposent nombre de ces prestataires, ainsi que de la diversité des produits et des modèles opérationnels au service des consommateurs BoP. Les institutions financières desservant les consommateurs BoP ont la particularité de réussir à toucher des populations qui, autrement, seraient exclues du secteur financier, en utilisant des modèles opérationnels novateurs ou de nouveaux produits et services financiers. Il peut s'avérer difficile pour les procédures de recours classiques d'évoluer au rythme des modèles opérationnels décentralisés, tels que les systèmes de caisses de crédit villageoises, les agents bancaires ou le transfert électronique d'argent, qui constituent des innovations essentielles au renforcement de l'inclusion financière. Parallèlement, comme le montrent les exemples ci-dessous tirés du cas des services bancaires sans agences<sup>6</sup>, ces nouveaux circuits de distribution et ces produits innovants peuvent également ouvrir de nouvelles possibilités de donner aux consommateurs BoP l'accès aux recours à temps et de manière efficace.

## II. Dispositifs institutionnels et responsabilités dans un système de recours

Il est possible que des mécanismes de recours n'existent pas ou soient insuffisamment développés dans de nombreuses économies comptant de vastes segments de consommateurs BoP et des prestations de services BoP. C'est dire que les responsables publics doivent peut-être commencer par mettre en place un système de recours. De la perspective des autorités réglementaires, les premières étapes à franchir pour établir un système de recours intégré, aussi bien pour les marchés émergents que pour les

économies en développement, passent généralement par *i*) l'établissement de règles d'instruction des réclamations et de résolution des différends dans le secteur financier et par *ii*) la détermination des rôles respectifs des institutions financières, des pouvoirs publics, des associations professionnelles et des autres procédures de recours à des tiers, ainsi que les relations entre ces différents acteurs, le tout dans le but d'assurer la mise en place d'un système de recours intégré et coordonné.

Bien qu'il n'existe pas d'ensemble unique de normes ou de pratiques optimales pour guider les responsables publics dans ces domaines, l'on observe une profusion de travaux de recherche et de normes sur les recours développés au cours des dix dernières années<sup>7</sup>. Cette recherche a permis de recenser des principes clés — l'accès, l'équité, l'indépendance et le respect des délais par exemple — ainsi que des orientations spécifiques sur des sujets, tels que la formation et la compétence du personnel chargé d'instruire les plaintes soumises par les consommateurs (voir encadré 2).

L'évolution des systèmes de recours peut suivre des trajectoires différentes dans des endroits différents, à des moments différents et dans des secteurs différents. C'est dire qu'il n'existe pas de dispositif unique qui soit

### Encadré 2. Normes et principes clés des recours internes et des recours par le biais de tiers

Plusieurs organismes et réseaux professionnels nationaux et internationaux ont établi des normes et des principes concernant les recours internes et des recours par le biais de tiers (pas nécessairement spécifiques au secteur financier) donnant lieu à un consensus général sur un ensemble de principes qui, bien que n'étant pas spécifiquement axés sur les marchés BoP, méritent d'être pris en compte pour la conception des systèmes de recours dans tous les marchés :

- *Indépendance*
- *Équité*
- *Neutralité et impartialité*
- *Confidentialité*
- *Efficacité*
- *Juridiction et légalité*
- *Ouverture et transparence*
- *Responsabilité*
- *Liberté pour le consommateur de participer ou de ne pas participer au processus de recours*
- *Processus d'examen crédible*

Sources : International Ombudsman Association, British and Irish Ombudsman Association (BIOA), Australia and New Zealand Ombudsman Association (ANZOA), Groupe de réflexion de l'OCDE sur la protection financière des consommateurs, Commission européenne et Programme de la Banque mondiale sur la protection des consommateurs et la culture financière.

<sup>6</sup> Les « services bancaires sans agences » désignent l'utilisation des technologies de l'information et de la communication et des réseaux de détaillants non bancaires pour réduire les coûts de prestation des services financiers aux clients qui restent hors d'atteinte des services bancaires traditionnels.

<sup>7</sup> Voir, par exemple, les principes relatifs à l'instruction des plaintes et aux réparations dans l'OCDE (2011) ; Thomas et Frinzon (2012a) ; et Banque mondiale (2012).

« meilleur » ou « parfait ». Cependant, pour les responsables de l'action publique qui envisagent de démarrer des systèmes de recours au bénéfice des consommateurs dans le secteur financier desservant les consommateurs BoP ou entendent en améliorer la qualité, trois principes généraux sont à prendre en compte<sup>8</sup> :

1. Les institutions financières doivent être la première ligne de défense dans l'instruction des plaintes émanant de leurs propres clients.
2. Les prestataires de services financiers ne doivent pas être l'unique recours dont disposent les consommateurs, et les responsables publics et les associations professionnelles doivent œuvrer aussi rapidement que possible pour assurer que soit mis en place un mécanisme de recours à des tiers.

### Encadré 3. Ossature d'un système de recours

**Recours internes** : Recours offerts en interne par le prestataire de services financiers ; peuvent aller du simple mécanisme d'instruction des demandes et réclamations aux procédures formelles de règlement des différends.

**Recours à des tiers** : Recours offerts par une tierce partie jouant le rôle d'intermédiaire entre le consommateur et le prestataire de services financiers ; peuvent être plus ou moins formels et être soutenus par le secteur financier, l'État ou les deux.

**Ombudsman** : personne ou entité officiellement désignée mais indépendante, chargée de recevoir, examiner et rendre des décisions sur les différends ; il existe des « ombudsmen institutionnels » qui détiennent des postes au sein d'une organisation ou une entreprise donnée et des ombudsmen qui couvrent l'ensemble d'un secteur ou d'un segment de marché.

**Médiateur** : personne ou organe fournissant des services de règlement de différends à des fins de conciliation, telle que la médiation (par opposition au jugement) entre deux ou plusieurs parties ; à noter toutefois que le terme français « médiateur » est généralement employé pour désigner une fonction qu'il serait plus exact d'appeler « fonction d'ombudsman ».

**Mécanismes substitutifs de règlement des différends** : gamme de techniques de résolution de différends allant de la négociation au règlement extrajudiciaire en passant par la médiation, la conciliation et l'arbitrage, qui représentent chacune un instrument substitutif aux procédures judiciaires ou actions en justice ; en tant que mécanismes de recours, ces techniques varient considérablement.

3. L'entité chargée de la réglementation ou du contrôle du secteur financier doit jouer un rôle central dans la supervision du système de recours.

### Les institutions financières doivent être la première ligne de défense dans l'instruction des plaintes émanant de leurs propres clients.

Ce principe généralement accepté est particulièrement important pour les marchés dans lesquels les autorités réglementaires sont confrontées à d'importantes contraintes de capacités et de ressources. Les prestataires de services financiers sont les acteurs les mieux placés pour comprendre et résoudre les plaintes individuelles en rapport avec leurs produits ; et à identifier et répondre aux problèmes généraux ou remédier aux questions de variation de la qualité des services, suivant les types de clients et les zones d'activité. Ils sont également les premiers interlocuteurs que le consommateur choisit tout naturellement d'approcher pour soumettre des réclamations et demander de l'aide ; pour le consommateur, ils constituent donc l'échelon le moins complexe à saisir au début des procédures de réclamation. À titre d'exemple, les chiffres de 2012 émanant de l'autorité de supervision du système financier de la Colombie<sup>9</sup>, qui contrôle toutes les réclamations soumises aux banques commerciales ou contre elles à travers trois voies de recours extrajudiciaires différentes indiquent que 89 % de l'ensemble des plaintes passant par le canal du système de recours sont soumises aux prestataires de services financiers.

S'il est nécessaire que l'autorité chargée de réglementer le secteur financier exerce un certain degré de supervision pour assurer que les prestataires de services mettent en place des systèmes de réclamation adéquats, il n'est ni efficace ni souhaitable que les autorités réglementaires ou des mécanismes de réclamation administrés par des tiers instruisent directement la majorité des plaintes. Elles doivent plutôt viser à compléter et renforcer les recours internes en établissant des règles et des normes pour régir les mécanismes internes (voir encadré 4 concernant les règles communes)<sup>10</sup>, en assurant le suivi et le contrôle de l'instruction des plaintes ainsi que la notification des données, et en proposant d'autres procédures de réclamation aux clients lorsque ces derniers ne sont pas satisfaits des résultats obtenus.

<sup>8</sup> L'analyse de ces trois principes repose sur un certain nombre d'exemples tirés des économies en développement et des marchés émergents. Étant donné l'existence de pans de marchés généralement non couverts dans les marchés financiers au bas de la pyramide et dans la mesure où cette situation ne fait que commencer à changer, nombre des exemples utilisés pour illustrer les relations institutionnelles possibles ne sont pas tirés de systèmes de recours spécifiquement axés sur les consommateurs et les prestataires de services financiers BoP.

<sup>9</sup> <http://www.superfinanciera.gov.co/>

<sup>10</sup> De nombreuses autorités réglementaires de pays différents ont pris des mesures similaires au cours des dix dernières années, dont notamment : Arménie (2009), Bolivie (2010), Bosnie-Herzégovine (2010), Botswana (2001), Inde (2008), Indonésie (2005), Nicaragua (2011), Nigéria (2011), Pakistan (2004), Tanzanie (2005) et Ouganda (2011).



#### Encadré 4. Règles de recours interne communes aux institutions financières

1. Les institutions financières doivent se doter d'un mécanisme interne d'instruction des plaintes pourvu en personnel spécialisé (p. ex., un bureau ou un individu chargé des plaintes soumises par les clients) et d'un membre de la direction de l'institution financière concernée ou d'un organe de supervision exerçant une fonction de supervision.
2. Les procédures qui régissent les mécanismes internes doivent être bien connues et disponibles pour l'autorité réglementaire et le consommateur.
3. Les consommateurs doivent être formellement informés du droit de soumettre une réclamation et de la procédure à suivre en la matière (c'est-à-dire, au moyen de documents d'information et de contrats, et par affichage dans les agences et des actions de sensibilisation par le personnel).
4. Les conditions formelles de soumission des plaintes ne doivent pas être excessivement pesantes (ex. : les plaintes peuvent être faites oralement [y compris par téléphone] et par écrit et dans un langage informel ou de tous les jours).
5. Un accusé de réception doit être remis en recevant une réclamation et un numéro de suivi y être affecté, de manière à tenir le consommateur informé de la situation et des délais tout au long du processus.
6. Le mécanisme d'instruction des plaintes doit respecter des délais de réception, de réponse et de règlement.
7. Le mécanisme d'instruction des plaintes doit respecter un certain nombre de conditions concernant l'instruction, c'est-à-dire, la définition de la portée des enquêtes et de la constatation des faits, la motivation des décisions prises et la détermination de la voie de recours.
8. La consommatrice doit être informée qu'elle a le droit de soumettre son grief à un mécanisme de tierce partie ou à l'autorité réglementaire, au cas où il ne serait pas résolu à sa satisfaction ou dans les limites d'un délai donné, et qu'elle doit recevoir suffisamment d'informations sur la procédure à suivre.
9. L'institution financière doit disposer d'un système de suivi et de catégorisation des plaintes permettant d'identifier les domaines qui posent problème.
10. Le mécanisme interne d'instruction des plaintes doit faire l'objet d'un audit régulier.
11. L'institution financière doit régulièrement rendre compte à l'autorité réglementaire des données relatives aux plaintes, en mettant en évidence les catégories de plaintes (de préférence, elles seront définies d'avance par l'autorité réglementaire), le temps consacré à résoudre la plainte, les plaintes non résolues, etc. (L'examen et le suivi de ces comptes rendus font alors partie intégrante des pratiques de supervision normalement suivies par l'autorité réglementaire en interne ou à l'extérieur.)

#### Les prestataires de services financiers ne doivent pas être l'unique recours dont disposent les consommateurs

Quelle que soit la qualité de la gestion de la majorité des plaintes traitées par les prestataires de services, il est essentiel que les consommateurs de produits financiers disposent d'un autre recours extrajudiciaire, notamment si leurs prestataires manquent de réactivité ou de scrupule, ou encore au cas où les consommateurs seraient contrariés ou insatisfaits du règlement de la plainte soumise. Il est donc important que les responsables publics et les associations professionnelles collaborent au plus vite pour assurer qu'un système de recours aux tiers soit mis en place. La disponibilité d'un mécanisme de recours à une tierce partie devrait contribuer à renforcer les recours internes existant à l'échelon du prestataire de services. De plus, un mécanisme de recours aux tiers efficace peut aider à identifier les problèmes récurrents communs aux prestataires ou aux segments de marché et contribuer à formuler des conseils sur les causes profondes et les réformes ou mesures stratégiques qu'il y a lieu d'adopter pour y répondre. (Voir à l'annexe B l'examen des différents dispositifs de recours aux tiers en vigueur sur les marchés.)

Divers facteurs liés au contexte déterminent qui offre le choix de tierces parties, comment et suivant quelles procédures exactes par rapport au recours interne. Par exemple, dans le contexte des marchés émergents et des économies en développement, des contraintes de ressources et de capacités peuvent imposer des restrictions à la portée ou au rôle de la tierce partie. Lorsque, pour les raisons qui précèdent ou pour d'autres raisons, le recours à des tiers n'existe pas ou est inadéquat, l'organisme de contrôle du secteur financier ou l'autorité réglementaire peut être amené à jouer ce rôle pendant une période donnée, à dessein ou par défaut<sup>11</sup>.

Le manque de ressources ou de capacités amène certaines autorités chargées de la réglementation ou du contrôle à beaucoup hésiter à s'impliquer directement dans l'instruction des dossiers de recours, en particulier parce que nombre d'entre elles reçoivent déjà des plaintes spontanées des consommateurs, y compris en l'absence d'une voie de recours formelle établie par l'État. Ces responsables publics résistent à l'idée de prendre l'initiative d'un règlement par des tiers parce que, selon eux, ils craignent d'« ouvrir la porte » à un volume de plaintes de consommateurs qu'ils ne seraient pas en mesure de gérer. Cette préoccupation se comprend, en

<sup>11</sup> Par exemple, de nombreuses autorités réglementaires des marchés ne disposant pas du tout de recours extrajudiciaire à des tiers indiquent recevoir et devoir trouver des moyens temporaires d'instruire des plaintes formulées spontanément par les consommateurs.

particulier dans les endroits caractérisés par une vaste gamme de prestataires et consommateurs divers des segments BoP et par un département chargé de la protection financière des consommateurs de taille modeste et de création récente.

Cela dit, il est rare que les circuits nouvellement établis soient submergés au cours des premières années, généralement en raison du fait qu'il faut du temps (comme le montre la Section III) pour voir des changements s'opérer dans le domaine des plaintes et de la sensibilisation sur les mécanismes d'instruction des plaintes. Nombre de centres d'appel et de bureaux des réclamations mis en place à l'initiative de l'État dans les économies en développement sont en fait sous-utilisés durant les premières années d'activité — ils reçoivent un nombre de plaintes plus faible que prévu ou inférieur à ce que leurs capacités leur permettent de traiter<sup>12</sup>. Les raisons ci-après sont couramment citées pour expliquer ce faible taux d'utilisation initial : sensibilisation insuffisante des consommateurs, manque de ressources publiques pour financer les actions de vulgarisation, absence d'une culture forte en matière de réclamations, et difficulté pour certaines couches de population d'utiliser les voies de recours nouvellement établies par les pouvoirs publics, compte tenu de certains éléments s'y rapportant (ex. : nombre d'endroits et horaires de fonctionnement limités ; conditions exigées par les procédures, telles que la soumission de plaintes en personne ou par écrit ; défaut de prise en compte de toutes les catégories de prestataires de services, en particulier ceux desservant les consommateurs BoP).

Il va sans dire que ces difficultés font obstacle à l'efficacité des mécanismes de recours à des tiers et doivent être étudiées et résolues à long terme. Cela étant, le fait de ne pas être en mesure de lancer d'emblée un mécanisme de recours à des tiers qui soit parfait au début ne doit pas totalement empêcher les responsables publics d'en établir un. Même imparfaite, la procédure de recours aux tiers est la preuve de la détermination de l'État à protéger le consommateur ; elle permet de collecter des informations initiales sur les problèmes communs que rencontrent les consommateurs sur le marché et de disposer d'une option de recours extrajudiciaire à une tierce partie pour répondre aux réclamations ayant un caractère particulièrement important.

Cela explique que de nombreux pays aient commencé par une formule simple — en établissant une

permanence téléphonique, un centre d'assistance aux consommateurs sans rendez-vous, ou un système de réclamation en ligne destiné aux clients du secteur financier réglementé. L'on peut citer à titre d'exemples les autorités réglementaires d'Afrique du Sud, d'Azerbaïdjan, de Colombie, de Géorgie, du Ghana, d'Inde, du Kenya, des Philippines, et de bien d'autres pays, qu'il s'agisse de mécanismes autonomes ou de systèmes couplés à d'autres voies de recours. Dans ce contexte, l'instruction des plaintes varie des réclamations spéciales à des réclamations plus classiques, mais dans tous les cas tend à être moins « formelle », au sens où les plaintes peuvent être soumises ou instruites sans devoir suivre des procédures strictes à l'excès. Lorsque les ressources et les capacités ne font pas défaut, ces options peuvent constituer une bonne étape initiale ; elles peuvent fournir aux décideurs et aux prestataires de services des éléments utiles pour comprendre et résoudre les plaintes soumises par les consommateurs.

Une option plus formelle serait un ombudsman institutionnel, la médiation ou un département des procédures judiciaires interne à la banque centrale ou un autre organe de contrôle. Les fonctions afférentes aux dispositifs de ce type peuvent parfois être inscrites dans la mission de l'autorité de contrôle existante. Bien souvent, cela fait appel à une loi d'application définissant les procédures jugées équitables pour les deux parties concernées, en particulier si des obligations leur incombent en vertu de l'issue du processus.

Dans certains cas, les autorités réglementaires commencent par établir des procédures internes de portée limitée, ce qui peut être une bonne option lorsque des contraintes de ressources existent ou certains segments de marché nécessitent des mesures urgentes de protection des consommateurs. Par exemple, comme riposte à l'augmentation du volume du crédit à la consommation dans des segments fortement saturés d'une population urbaine et de classe moyenne, l'autorité de contrôle des banques et d'autres institutions financières du Nicaragua ont mis sur pied en 2010 un département de règlement des différends concernant les plaintes liées aux cartes de crédit. Dans la mesure où le département en question a une base juridique, ses recommandations sur le règlement des plaintes, notamment le dédommagement du consommateur et l'imposition éventuelle d'amendes, peuvent être considérées comme étant obligatoires.

12 Par exemple, durant ses quatre premières années d'activité de 2008 à 2011, le Financial Consumer Affairs Group (FCAG) de Bangko Sentral ng Pilipinas des Philippines a reçu au total environ 2 000 questions, requêtes et réclamations par an (BSP "About FCAG" Presentation) ; au Nicaragua, le département Superintendencia de Bancos y Otros Instituciones Financieras (SIBOIF) chargé d'instruire les dossiers de plaintes liées aux cartes de crédit a reçu 333 réclamations entre janvier et septembre 2011, soit plus du double du nombre correspondant à 2010, la première année d'activité ; durant sa première année d'activité (2009), Financial System Mediator d'Arménie a reçu juste 378 réclamations ; au cours de sa deuxième année d'activité (2010), il en a reçu 642 ; au Ghana, le département de Bank of Ghana chargé d'instruire les plaintes des consommateurs a reçu 187 réclamations en 2011, sa première année d'activité, puis 146 en 2012.

À mesure que l'expérience évolue et que les ressources et les capacités le permettent, ces efforts initiaux peuvent être amplifiés pour s'étendre à une proportion plus grande du marché ou pour accroître l'utilisation des procédures en promouvant des actions de vulgarisation, de sensibilisation, etc. De fait, certains spécialistes en protection des consommateurs recommandent d'opter délibérément pour cette approche graduelle ou par phase pour mettre sur pied un mécanisme de recours à des tiers dans les marchés émergents et les économies en développement<sup>13</sup>. Par exemple, en 2013, une nouvelle loi sur la protection des consommateurs a permis d'élargir le champ couvert par le département décrit ci-dessus pour englober tous les produits et services financiers fournis par les institutions sous le contrôle de l'autorité de supervision du secteur financier.

### **L'entité chargée de la réglementation ou du contrôle du secteur financier doit jouer un rôle central dans la supervision du système de recours**

Même lorsqu'elles ne jouent pas un rôle important dans l'instruction directe des plaintes ou dans la sensibilisation des consommateurs, les autorités chargées de la réglementation et du contrôle sont généralement les entités les mieux placées pour superviser le système de recours à la disposition des consommateurs de produits financiers d'une part et, d'autre part, utiliser les données sur les plaintes pour assurer le suivi du marché dans l'optique d'améliorer la supervision du comportement des prestataires de services sur le marché. Cette supervision exige que les conditions suivantes soient remplies : les institutions financières doivent disposer de mécanismes de recours internes, établir et appliquer des normes élémentaires de recours internes, assurer lorsque cela est possible la disponibilité d'une option de recours à des tiers et collecter des données sur les plaintes dans le système.

En plus de la responsabilité d'assurer la mise en place de normes minimales de recours en termes d'accès, de qualité et d'efficacité dans les pays dont les systèmes de protection des consommateurs et de recours en sont à leurs balbutiements (voir l'encadré 4 à la page 6), l'autorité réglementaire ou de contrôle peut être l'entité la mieux placée pour

amener le secteur et les consommateurs à adopter une culture qui permettra au système des recours de fonctionner plus efficacement dans l'ensemble du secteur financier. Deux facteurs peuvent favoriser cette éventualité : soit l'entité de contrôle exerce une autorité juridique lui conférant le droit de prendre des décisions obligatoires, soit elle procède par persuasion morale pour faciliter et faire mettre en application le règlement des plaintes, comme on le constate dans plusieurs marchés ne disposant pas d'options de recours extrajudiciaires obligatoires à des tiers pour le secteur financier<sup>14</sup>.

Notre recherche indique que les responsables publics doivent jouer un rôle prépondérant dans la mise en place des systèmes de recours pour les marchés BoP, notamment l'instruction des plaintes des consommateurs le cas échéant. Cependant, à plus long terme, l'autorité chargée de la réglementation ou du contrôle doit viser l'objectif de limiter son rôle et éviter de consacrer à l'instruction d'un nombre considérable de plaintes des ressources précieuses qui pourraient servir au contrôle (Dias 2013). En dernière analyse, les autorités réglementaires doivent axer leur supervision sur le respect de la réglementation relative aux recours internes par les institutions financières, l'examen et l'analyse des dossiers de réclamation provenant des mécanismes de recours internes et des systèmes de recours à des tiers.

En recevant des rapports sur les plaintes, l'autorité réglementaire peut veiller au respect du délai de traitement des dossiers de recours internes, observer des tendances qui peuvent révéler des problèmes de protection du consommateur au niveau du prestataire de services et rassembler des données utiles pour suivre l'évolution du marché. L'idéal serait que ces dossiers des prestataires de services fassent l'objet d'une comparaison et d'une fusion avec les dossiers de plaintes émanant du système de réclamation de l'autorité réglementaire ou d'un autre mécanisme de recours à des tiers, le cas échéant<sup>15</sup>. Même en l'absence d'un système de recours à des tiers dans le plein sens du terme, l'autorité réglementaire peut jouer un rôle en procédant à un contrôle ponctuel des dossiers de réclamation, à condition qu'ils contiennent suffisamment d'informations pour identifier et contacter l'auteur de la plainte, ou en

13 Rutledge (2010) propose de suivre une démarche graduelle pour établir un système de recours pour les consommateurs de produits financiers :

1) les marchés les moins développés peuvent commencer par établir des règles relatives aux recours internes ; 2) les marchés intermédiaires peuvent instituer la formule de mécanisme substitutif de règlement des différends ou fournir des moyens d'instruire les plaintes dans le cadre d'une entité de protection des consommateurs qui existe déjà, le cas échéant et 3) les marchés les plus avancés peuvent envisager de mettre en place un organe indépendant, tel qu'un ombudsman statutaire ou volontaire. Si cette approche graduelle est logique en termes d'allocation de ressources, elle n'insiste toutefois pas sur l'importance que revêt la disponibilité d'une option de recours à des tiers — y compris à titre temporaire — plus tôt que plus tard. Elle ne permet pas non plus de pourvoir à la nécessité pour l'autorité réglementaire ou de contrôle de jouer un rôle plus important dans la transition vers la mise en place d'une telle option pendant le processus de développement du marché et de l'institution.

14 Par exemple, en Colombie, l'autorité de contrôle du secteur financier a recours à la persuasion morale par le biais du *Punto Contato* pour assurer l'instruction rapide et le règlement satisfaisant des plaintes.

15 Voir à l'encadré 8 l'analyse sur le système intégré de gestion des griefs mis en place par l'autorité indienne chargée de la réglementation et de la promotion du secteur des assurances (Insurance Regulatory and Development Authority - IRDA), qui permet de rassembler et intégrer automatiquement les dossiers de réclamations émanant des prestataires de services, de l'ombudsman du secteur et du circuit des réclamations établi par l'IRDA.



intervenant dans des processus de réclamations dont il est établi qu'elles n'ont pas été résolues. Par exemple, toutes les banques nigérianes qui acceptent des dépôts doivent rendre compte au département de la banque centrale du Nigéria (*Central Bank of Nigeria - CBN*) chargé de la politique financière et de la réglementation de toute réclamation n'ayant pas été résolue au bout de deux semaines, à compter de la date à laquelle elle a été soumise à la CBN pour suivi. La CBN procède actuellement à la mise au point d'un système de logiciel intégré qui identifiera automatiquement les réclamations en attente chez tous les prestataires de services financiers et avisera la CBN pour qu'elle en assure le suivi (CBN 2011).

### III. Mise en œuvre de systèmes de recours pour les consommateurs BoP

Outre les processus institutionnels appliqués par les gouvernements, les prestataires et les tiers, il convient d'accorder une attention particulière à trois aspects afin de garantir l'efficacité des systèmes de recours pour les consommateurs BoP : *i*) la sensibilisation des consommateurs, *ii*) l'accessibilité et *iii*) les méthodes de gestion des plaintes. Ces points sont importants dans tout dispositif de recours, mais ils présentent ici des difficultés particulières en raison des caractéristiques des consommateurs BoP ainsi que des produits et services financiers BoP qui doivent être prises en compte au moment de la conception des systèmes de recours.

#### Sensibilisation de la clientèle

La réglementation des recours internes exige généralement que les consommateurs soient informés de leur droit de porter plainte et de la façon dont ils peuvent déposer une plainte. Il s'agit en général d'informer les consommateurs des différentes options de recours par plusieurs moyens (par le biais de fiches d'informations précontractuelles, du contrat en lui-même et d'avis affichés dans les bureaux, en ligne et dans d'autres lieux publics)<sup>16</sup>. En Arménie, la réglementation des recours internes exige par ailleurs que les consommateurs soient informés de leur droit de recours par voie orale en plus de l'avis écrit (Banque centrale d'Arménie 2008b). Une sensibilisation plus ciblée au niveau du prestataire peut être préconisée par le biais d'obligations imposant que les consommateurs soient informés des voies de recours externes au moment où ils sont le plus susceptibles de se servir de cette information, à savoir à la fin du traitement des plaintes par recours interne, ou à tout autre moment où ils expriment leur

mécontentement. Par exemple, en Afrique du Sud, les compagnies d'assurance sont tenues d'inclure des informations sur le médiateur à contacter dans chaque lettre rejetant la plainte d'un assuré.

Toutefois, même le respect de ces exigences réglementaires ne garantit pas la sensibilisation (ni l'accessibilité) face à des obstacles comme l'alphabétisation, la langue, la distance, l'absence de technologie et le manque de ressources. Les prestataires au service des consommateurs BoP doivent surmonter un grand nombre de ces difficultés ne serait-ce que pour entrer en contact avec leurs clients. Ainsi, ils peuvent utiliser les mêmes canaux que ceux utilisés pour proposer leurs services financiers (agents de prêt, intermédiaires, téléphones mobiles) pour communiquer des informations clés sur les solutions de recours. Par exemple, une IMF d'Haïti a mandaté des agents de prêt basés dans des zones reculées du pays pour distribuer des cartes à tous leurs clients dans un district pilote afin d'informer les consommateurs d'un nouveau numéro gratuit pour la gestion des plaintes. Bien que ce système paraisse logique et peu onéreux, et qu'il soit même inévitable lorsque les clients vivent loin des agences bancaires et qu'ils ne s'y rendent jamais, il existe des risques liés au fait de n'utiliser qu'un seul canal pour la distribution d'informations essentielles, et parfois sensibles (p. ex., lorsque les agents sur le terrain sont chargés de recevoir et de transmettre des plaintes qui portent sur leur propre performance).

Les communications entre le prestataire et ses clients sont souvent la principale source d'information sur les options de recours internes et externes, à condition que les modalités appropriées soient en place en ce qui concerne le contenu et la méthode de communication des informations (p. ex., obligation de signaler les mécanismes de dépôt de plainte sur tous les documents produits ou par le biais d'affichages dans les agences et les bureaux des agents). L'adoption ou la modification de règles en matière de divulgation d'informations et de « documents d'informations clés » (*key facts statements*) sont des occasions d'exiger que les informations sur les méthodes de recours figurent dans tous les contrats, documents d'informations clés et documents de marketing<sup>17</sup>.

Les campagnes d'informations financières sont un autre moyen de plus en plus utilisé pour renforcer la communication des prestataires et combler les lacunes en termes d'information. De nouveaux programmes ou stratégies d'informations financières ont récemment été lancés sur un grand nombre de marchés présentant une forte concentration de consommateurs BoP, souvent grâce à une collaboration entre

16 Pour en savoir plus, voir Chien (2012, p. 5–6). Comme l'indique Chien, les tests sur des formulaires d'information standards réalisés auprès des consommateurs aux Philippines ont montré que ces derniers préféraient des formulaires présentant clairement les mécanismes de recours qui sont à la disposition des consommateurs.

17 Pour plus d'informations sur l'intégration d'informations sur les recours dans les règles en matière de divulgation, voir Chien (2012).

### Encadré 5. iMali Matters : regrouper les interventions communautaires sur le recours et les capacités financières

De 2009 à 2011, en Afrique du Sud, iMali Matters (Money Matters) a testé une approche communautaire intégrée pour donner aux consommateurs des services financiers à faible revenu un accès au recours, à l'information financière et aux conseils avec le soutien du Financial Education Fund et d'African Bank. Des personnes spécialement formées ont proposé des consultations gratuites sur place ou à domicile dans des centres basés dans des townships près de Johannesburg, le Cap et Durban aux personnes confrontées à des difficultés financières et nécessitant des conseils et une aide à la résolution de litiges. En raison du faible niveau de sensibilisation des consommateurs sud-africains au système de recours complexe pour les consommateurs de services financiers (14 %), l'un des principaux services proposés a été de référer les consommateurs au médiateur ou au mécanisme de traitement des plaintes approprié et d'effectuer un suivi. Les membres du personnel étaient formés pour considérer les problèmes financiers des consommateurs comme des « opportunités d'apprentissage » et pour offrir non seulement une assistance immédiate, mais également des informations et des enseignements favorisant un changement positif à long terme en matière de gestion de l'argent et d'utilisation des services financiers. L'évaluation finale du projet a conclu qu'il avait contribué à améliorer les capacités financières des consommateurs.

les gouvernements, les prestataires et les organisations de la société civile. Ces campagnes devraient également être utilisées, lorsque cela est possible, pour sensibiliser les consommateurs à leurs droits et aux mécanismes de recours.

En ce qui concerne les solutions de recours externes, le timing peut être particulièrement important. Ainsi, il devrait être obligatoire pour le prestataire de fournir des informations sur les recours externes au moment de la communication de sa décision finale concernant une plainte interne. Malgré l'existence de ces exigences, sensibiliser le public reste un parcours semé d'embûches. Les données collectées auprès des consommateurs par l'innovant projet iMali Matters en Afrique du Sud (voir encadré 5) ont notamment montré que seulement 11 % des consommateurs sud-africains savaient à qui adresser leurs plaintes concernant les prestataires de services financiers (iMali Matters 2010, p. 18). Ailleurs, lorsque les solutions de recours sont plus nouvelles et moins bien établies, les niveaux de sensibilisation peuvent être bien moindres, comme au Sénégal où seuls 0,6 % des consommateurs interrogés avaient entendu parler du Médiateur pour les services bancaires et financiers un an après sa mise en place (Brouwers, Mbengue, Lheriau, et Ndiaye 2011, p. 46).

Des stratégies de sensibilisation créatives peuvent utiliser tout type de média jugé le plus approprié pour le public visé. Au Nigéria, le Consumer Protection Council (CPC) propose des programmes radiophoniques hebdomadaires pendant lesquels un représentant du CPC intervient sur un thème lié à la protection des consommateurs avant de répondre aux questions des auditeurs, informant ainsi les consommateurs tout en faisant connaître les fonctions de recours du CPC. En Colombie, la directrice du bureau des réclamations de l'autorité de supervision des services financiers (*Punto de Contacto*) participe chaque mois à des salons de présentation des services publics organisés à travers le pays par le gouvernement pour mettre des représentants de divers ministères et agences gouvernementales en contact avec la population. En une seule journée, elle peut faire une présentation devant plusieurs centaines de personnes sur le rôle du *Punto de Contacto* et de l'autorité de supervision des services financiers avant de gérer personnellement jusqu'à 50 requêtes et réclamations émanant de consommateurs de services financiers.

La popularité croissante de la banque mobile et des agents bancaires dans les pays en développement peut favoriser la sensibilisation des consommateurs aux droits et solutions de recours. Une étude réalisée auprès des consommateurs par FSD Kenya et le CGAP au Kenya a révélé que presque tous les utilisateurs de la plateforme de paiement mobile M-PESA savaient qui contacter en cas de problème avec le service. En revanche, cette même étude a montré que les utilisateurs d'autres prestataires de services financiers étaient globalement « incertains quant aux solutions de recours disponibles et qu'ils ne savaient pas toujours si leur problème avait un fondement juridique » (Flaming et al. 2011). Depuis son lancement, M-PESA donne la priorité au service à la clientèle et a prouvé que les nouvelles technologies et les circuits bancaires pouvaient créer des opportunités de proposer des systèmes de recours plus conviviaux et plus efficaces, comme illustré à l'encadré 7.

### Accessibilité

L'accès aux solutions de recours est rendu difficile par l'isolement géographique de nombreux consommateurs BoP et de leurs institutions financières ; les modèles de livraison décentralisés comme la banque villageoise ou la banque mobile ; les capacités financières, le niveau d'alphabétisation et de calcul des consommateurs ; la confiance dans les institutions financières et les agences gouvernementales ; et la qualité variable des recours internes parmi les prestataires de services aux consommateurs BoP.

### Encadré 6. Comment les prestataires de services de banque mobile et les agents bancaires gèrent-ils les recours pour les services BoP ?

Les prestataires de services financiers traditionnels pourraient s'inspirer de l'approche des prestataires de services de banque mobile et des agents bancaires en matière de service à la clientèle et de résolution des litiges. Ces opérateurs grand-public investissent souvent dans un service à la clientèle de qualité, en partie car ils estiment qu'une résolution efficace des problèmes constitue une opportunité d'apprentissage rapide pour les consommateurs qui ne connaissent pas bien leurs produits relativement nouveaux sur le marché. En favorisant ces occasions d'apprentissage, le prestataire raffermir la confiance des consommateurs et accroît l'utilisation de ses produits. Les expériences de plusieurs marchés permettent de tirer certains enseignements clés en matière de recours :

- *Commodité et accessibilité.* Les prestataires de services de banque mobile et les agents bancaires permettent aux consommateurs de soulever des problèmes et de formuler leurs réclamations en personne et dans leur village, éliminant ainsi les soucis de commodité, de coût (transport ou téléphone) et de confort qui peuvent limiter l'accessibilité et l'utilisation des solutions de recours.
- *Sensibilisation aux solutions de recours.* Les services de banque mobile et d'agents bancaires ont mené des campagnes efficaces de sensibilisation aux solutions de recours, en particulier par le biais de centres d'appels. Ils ont lancé des campagnes de marketing axées sur le fonctionnement des produits et les solutions d'assistance immédiate diffusées par le biais de différents moyens de communication, y compris dans les bureaux des agents et par téléphone mobile pour informer les consommateurs des solutions de recours.
- *Suivi des opérations.* Les forts taux d'utilisation des centres d'appels ont permis à de nombreux prestataires de suivre les requêtes et les réclamations enregistrées afin d'identifier et de résoudre les problèmes comme la fraude. Par exemple, Eko en Inde gère un réseau d'agents indépendants et utilise les plaintes des clients pour identifier et résoudre les erreurs fréquentes et même les pratiques de facturation irrégulières. La société fait également appel à des « responsables qualité » qui effectuent des visites quotidiennes aux agents.
- *Amélioration des produits et des services.* Tigo, un prestataire de banque mobile au Ghana, a utilisé les réclamations et les requêtes des consommateurs pour améliorer sa fonction de réinitialisation du code PIN sur la plateforme mobile pour la rendre plus intuitive.
- *Confiance et utilisation.* Une étude réalisée auprès des utilisateurs de M-PESA au Kenya a révélé que la capacité à tester rapidement un produit par le biais de petites transactions fréquentes et à recevoir une assistance client et une résolution des litiges immédiates était un élément clé pour favoriser la confiance, l'utilisation et, par conséquent, la fidélisation par rapport à une nouvelle gamme de produits (Collins et Zollman 2011).
- *Différentes compétences selon les gammes de produits.* Une récente étude GSMA a révélé que les prestataires de services de banque mobile adoptaient de plus en plus la pratique consistant à former différentes équipes au sein de leurs centres d'appels pour gérer les requêtes concernant les services téléphoniques et les produits financiers, les produits et les problèmes évoqués pouvant être très différents (Levin 2012).

Afin de faciliter l'accès des consommateurs BoP, les systèmes de recours devraient être proposés via autant de canaux et de méthodes que possible. Ainsi, les réclamations orales ne sont possibles que s'il existe des agences (dans les grandes villes et parfois dans les capitales de province). En effet, même si des numéros de téléphone sont mis à la disposition des consommateurs, si les appels ne sont pas gratuits, ces derniers ne seront pas en mesure ou désireux de déposer une plainte<sup>18</sup>. Les consommateurs BoP vivant dans des régions isolées ou éloignées d'une agence peuvent être soumis à des frais minimum (frais de transport et coûts d'opportunité de déplacement ; coût de l'appel téléphonique, etc.) qui dépassent leurs moyens. Pour relever ce défi, les solutions de recours devraient au moins permettre de déposer une plainte par téléphone, en personne, et par tous les moyens déjà à la disposition des consom-

mateurs pour effectuer des transactions avec l'institution financière, y compris par téléphone mobile ou par le biais d'agents.

Eko, prestataire de services de banque mobile et de services par agents bancaires en Inde, a reconnu qu'il est important de multiplier les points d'entrée pour optimiser l'accès aux consommateurs BoP. Grâce à son réseau d'agents, les consommateurs peuvent choisir le moyen qui leur convient le mieux pour déposer une plainte : en contactant un centre d'appels, dans l'un des points de service à la clientèle où ils peuvent effectuer des opérations (souvent un magasin local), ou auprès de l'un des agents Eko qui se rendent dans les points de service à la clientèle quotidiennement. Dans tous les cas, les plaignants reçoivent un numéro de dossier qu'ils peuvent suivre à l'aide de leur téléphone mobile, ce qui leur permet de surveiller et de recevoir des informations sur le statut de leur

<sup>18</sup> Ce scénario a caractérisé plusieurs systèmes de recours mis en place par les régulateurs aux Philippines, les plaintes étaient gérées en personne dans les agences de l'organisation (dans la plupart des provinces) et des négociations étaient en cours pour évaluer le coût de mise en place d'un numéro gratuit, sans aucune certitude quant à savoir si les budgets de recours seraient suffisants.

plainte, même lorsqu'ils sont trop isolés pour recevoir un reçu imprimé ou pour se rendre aux bureaux du prestataire. En Tanzanie, une récente enquête réalisée auprès des clients de services bancaires sans agences a révélé qu'ils étaient plus susceptibles de déposer une plainte concernant un agent non pas par le biais du centre d'appels, mais auprès d'un autre agent présent au sein de leur communauté.

## Méthodes de gestion des plaintes

Les systèmes de recours destinés aux marchés BoP devraient également chercher à faciliter le processus de présentation, de réception d'informations, de résolution, de suivi et de transmission des plaintes. Certaines formalités et les retards qu'elles entraînent à différents stades du traitement des plaintes peuvent correspondre à des exigences juridiques ou autres visant à garantir une procédure équitable pour les deux parties. Toutefois, au vu des importants déséquilibres d'informations et de ressources entre les prestataires financiers et les consommateurs BoP, il est essentiel que les méthodes de gestion des recours non judiciaires cherchent à offrir une flexibilité suffisante pour ne pas refuser des plaintes valides pour le seul motif procédural.

### Dépôts de plaintes

L'un des obstacles de procédure pour l'accès aux solutions de recours est l'obligation de soumettre les plaintes par écrit qui caractérise souvent les méthodes de résolution de litiges de nombreux médiateurs. L'obligation de déposer une plainte auprès du prestataire avant d'avoir recours au mécanisme de recours externe constitue un autre obstacle. Ces deux exigences sont tout à fait logiques si l'on veut garantir une procédure équitable, mais elles peuvent également décourager certains consommateurs BoP de déposer des plaintes justifiées.

L'une des solutions permettant de surmonter ces obstacles consiste à mettre en place un processus de première ligne « souple » avec un service en personne ou par téléphone permettant d'aider les potentiels plaignants à rédiger leurs plaintes et proposant des instructions claires, voire une assistance dans les premières étapes pour respecter les exigences de procédure. Si les plaignants qui font appel à un mécanisme externe doivent dans un premier temps être référés à leur prestataire, cette étape peut être gérée sans perte de continuité afin de permettre au

consommateur d'aller au bout de sa démarche. Par exemple, la méthode utilisée par le Financial Consumer Affairs Group (FCAG) de la banque centrale des Philippines réfère les plaignants à l'institution financière, mais il assure le suivi du processus pour garantir une réponse rapide et satisfaisante. Une méthode moins directe nécessitant une technologie sophistiquée peut être mise en place grâce à un « système intégré de gestion des plaintes » comme celui créé par l'Indian Regulatory and Development Authority (IRDA) (voir encadré 7).

### Timing et étapes des procédures de recours

Comme indiqué à l'encadré 4 de la page 6, les règles de recours internes comportent souvent des obligations en termes de délais de réponse et de traitement des plaintes par les prestataires. La plupart des procédures officielles de recours externes définissent également des délais pour d'autres étapes, comme un délai de réaction du prestataire de services financiers à une plainte ou à une demande d'information. Bien que ces procédures soient censées être plus rapides et plus simples qu'une procédure judiciaire, l'ensemble de ces différents délais peut entraîner un temps d'attente injuste pour le consommateur, selon la situation<sup>19</sup>.

Dans ce domaine, peut-être plus que dans tous les autres, les autorités et les organismes de recours doivent accorder une attention particulière aux caractéristiques spécifiques d'un produit ou secteur donné lors de la formulation des méthodes de gestion des plaintes. Par exemple, les assurances obsèques sont un produit populaire parmi les consommateurs à faible revenu en Afrique du Sud. Leur principal avantage réside dans un versement rapide pour couvrir les coûts des funérailles. Ainsi, si une demande est indument rejetée et qu'une plainte est déposée, elle doit être résolue très rapidement pour que le client ne perde pas tous ses droits au titre de l'assurance. En Afrique du Sud, le Short-Term Insurance Ombudsman, comme d'autres organismes chargés de formuler des solutions de recours externes pour le secteur de la microfinance<sup>20</sup>, s'efforce de trouver un moyen d'accélérer le traitement de ces plaintes.

Outre les méthodes de traitement, les relations entre les différents acteurs du système de recours pourraient également être simplifiées. Par exemple, en Colombie, il existe trois points d'entrée pour le sys-

19 Parmi les pays développés, on peut citer l'exemple du Financial Services Ombudsman's Bureau en Irlande qui a été jugé par la Cour européenne des droits de l'homme pour la lourdeur de ses procédures qui en faisait plus un tribunal qu'un mécanisme de règlement extrajudiciaire des litiges.

20 Par exemple, des efforts visant à créer un médiateur spécialisé pour la microassurance dans le cadre de la nouvelle législation sur la microassurance sont en cours en Afrique du Sud. Un projet soutenu par l'Agence allemande de coopération internationale aux Philippines cherche à mettre en place un programme de règlement extrajudiciaire des litiges pour la microassurance grâce aux efforts combinés de la Commission d'assurance et des compagnies d'assurance. Le Pakistan Microfinance Network cherche à créer une ligne téléphonique dédiée au secteur pour les plaintes portant sur les IMF membres au Pakistan. Des programmes d'arbitrage sont également envisagés dans les Codes de déontologie adoptés ou élaborés par les associations du secteur de la microfinance en Bosnie, en Azerbaïdjan et ailleurs.

### Encadré 7. Supervision et suivi du marché grâce à un système intégré de gestion des plaintes

En Inde, les consommateurs ont à leur disposition trois solutions de recours extrajudiciaires pour résoudre leurs litiges avec les compagnies d'assurance : directement auprès de la compagnie, en passant par le médiateur officiel pour le secteur des assurances ou par le biais de l'Insurance Regulatory and Development Authority (IRDA). Outre le rôle direct qu'elle joue dans le traitement des plaintes, l'IRDA est également responsable de la supervision du système de recours et, plus généralement, de la protection des consommateurs. Adoptant une approche proactive de ces responsabilités, l'IRDA a commencé à élaborer un système en ligne sophistiqué de gestion intégré des plaintes pour l'ensemble du secteur des assurances.

Aujourd'hui, toutes les compagnies d'assurance, le médiateur et l'IRDA utilisent la même plateforme pour le suivi des plaintes des consommateurs à chaque étape de leur traitement. Ainsi, les organismes de recours externe peuvent immédiatement vérifier si un consommateur a déjà déposé une plainte auprès du prestataire et, dans le cas contraire, l'orienter immédiatement, lui donner un numéro de dossier et vérifier le suivi du prestataire. Si le délai de résolution d'une plainte par un prestataire dépasse le temps prescrit, l'IRDA est immédiatement informée. Le suivi des nouveaux problèmes de protection des consommateurs sur le marché est également facilité puisque l'IRDA peut désormais accéder instantanément aux données sur les plaintes et que tous les acteurs du système de recours utilisent le même mécanisme pour tous les types de plaintes.

tème de recours externe dédié aux services financiers : le prestataire, un médiateur spécifique et le système de réclamation de l'autorité de supervision des services financiers. Un plaignant peut entamer une procédure auprès de l'un des trois points d'entrée qui commencera systématiquement sa méthode de traitement par une orientation vers le prestataire pour permettre à ce dernier de constituer la première ligne de défense. Cette méthode simplifiée diffère des formalités de nombreux mécanismes de recours externe qui exigent que le plaignant prouve qu'il a déjà contacté le prestataire.

La simplification des relations tient également compte des caractéristiques spécifiques au secteur, notamment lorsque le contact avec les consommateurs BoP est basé sur l'innovation et des partenariats

complexes. Par exemple, de nombreux produits de microassurance sont vendus par le biais d'agents plus présents sur le marché cible (p. ex., les entreprises de pompes funèbres qui vendent les assurances obèses mentionnées ci-dessus). Le consommateur peut ne jamais avoir de contact direct avec la compagnie d'assurance qui a créé le produit qu'il achète. Pourtant, en cas de problème, le consommateur devra adresser sa plainte à la compagnie et non à l'agent de distribution. Des difficultés similaires vont se présenter dans le secteur de la banque mobile qui repose sur des partenariats entre des sociétés de télécommunication et des institutions financières, ce qui demande une coordination entre les différentes autorités pour déterminer avec prudence à qui revient la responsabilité de la gestion des plaintes, en tenant compte de la perspective et de l'expérience des consommateurs.

Plus généralement, les procédures de gestion des plaintes à étapes multiples peuvent constituer de potentiels obstacles à la formulation de réclamations justifiées. Dans le cadre d'une récente revue thématique des processus de gestion des plaintes par les institutions financières au Royaume-Uni, la Financial Services Authority a trouvé des cas où le processus en deux étapes (qui nécessite une procédure en interne avant que la plainte ne puisse être transmise à un tiers) avait constitué un obstacle au traitement équitable des plaintes, avec un risque d'effets négatifs sur les consommateurs<sup>21</sup>. Bien que cette étude porte sur un pays développé, elle décrit une situation relativement universelle en matière d'obstacles, (voir ci-après) qui est tout aussi pertinente pour les pays émergents et en développement, si ce n'est plus.

#### Compétences et spécialisation du personnel en gestion des plaintes

Au vu du manque d'expérience des consommateurs BoP par rapport aux services financiers traditionnels et de leur méfiance vis-à-vis des institutions financières et des services publics, il est particulièrement important que les systèmes de recours destinés à ces marchés soient appliqués par un personnel bien formé pour une gestion « souple » des plaintes. Les discussions avec des organismes de recours ont permis d'identifier plusieurs rôles clés joués par le personnel de première ligne chargé de la gestion des plaintes et leur influence sur l'efficacité des recours pour les consommateurs BoP :

1. **Accueil et réception.** Mettre l'utilisateur à son aise et être à son écoute.

21 FSA (2010, p. 7), et détails supplémentaires pages 14–15. La FSA était notamment inquiète des effets d'un processus qui forcerait les plaignants à reformuler leur plainte plusieurs fois sur une longue période face à une suite de réponses négatives de la part de la banque. Ces enseignements peuvent et devraient être extrapolés et une attention particulière devrait leur être accordée pour les services BoP, étant donné que le seuil au-delà duquel la complexité des processus est source d'injustice ou pousse le plaignant à abandonner sa plainte pourrait être nettement plus faible.



2. **Enquête.** Collecter des informations pour identifier les problèmes immédiats et sous-jacents, notamment lorsque les consommateurs BoP ont du mal à expliquer le cœur du problème.
3. **Filtrage.** Décider si la plainte de l'utilisateur doit faire l'objet d'un processus de résolution plus formel ou si elle ne nécessite qu'un apport d'informations ou une explication.
4. **Education.** Profiter d'une opportunité immédiate d'améliorer les connaissances financières en fournissant des informations dans une large majorité des cas (60 à 80 %) qui résultent d'un manque d'information ou d'une mauvaise compréhension<sup>22</sup>.
5. **Bureau d'orientation et de conseil.** Si une plainte ne rentre pas dans le cadre du mandat ou de la juridiction d'un organisme de recours, fournir une référence à l'utilisateur ou l'aider à réorienter sa plainte vers l'organisme concerné<sup>23</sup>.

Ce cumul des fonctions reflète l'importance d'une formation adéquate pour le personnel chargé de la gestion des plaintes et de ressources humaines suffisantes. La présence d'un personnel suffisamment nombreux permet à chaque employé de prendre le temps de fournir un service de meilleure qualité pour favoriser la compréhension des différentes étapes du processus par les consommateurs, instaurer la confiance et, le cas échéant, éduquer le consommateur. Le recrutement de ressources humaines suffisantes et une offre de formation adéquate représentent des coûts, mais les organismes de recours insistent sur le fait que ces investissements initiaux dans le personnel rendent la gestion des plaintes plus rentable.

Un important enseignement à tirer des expériences des systèmes de recours dans les marchés BoP est qu'il n'est pas nécessaire que le personnel en première ligne soit issu de l'enseignement supérieur pour pouvoir être bien formé. Ainsi, l'ancien directeur de la Micro Finance Regulatory Commission et du National Consumer Regulator en Afrique du Sud confirme qu'il est important de recruter un personnel de première ligne très compétent et bénéficiant d'une expérience lui permettant de créer un lien avec

le consommateur moyen et de comprendre ce dernier (y compris, entre autres, les niveaux d'éducation et les différentes compétences linguistiques)<sup>24</sup>. Par ailleurs, la formation sur le terrain peut prendre la forme de modules ciblés ainsi que d'un parrainage et d'une supervision solides<sup>25</sup>.

Une autre bonne raison d'investir dans le renforcement des compétences du personnel en matière de gestion des plaintes est que cela permet de réaliser des économies si cette fonction permet également d'améliorer les capacités financières. Comme nous l'avons indiqué, de nombreux systèmes de recours font état d'un important volume de requêtes portant sur des demandes d'informations ou d'explication plutôt que sur de véritables plaintes. Un personnel bien formé peut saisir ces opportunités pour informer et éduquer les consommateurs à un moment où ils sont particulièrement réceptifs aux messages financiers. Les récentes évaluations d'interventions en matière d'éducation financière indiquent que ces messages, lorsqu'ils sont donnés dans un cadre réel, dans le contexte d'une « opportunité d'apprentissage », peuvent être mieux compris par les consommateurs qu'une explication complète présentée comme un cours magistral. L'utilisation de ces solutions de recours pour faire passer des messages financiers essentiels permet non seulement de renforcer leur impact et leur influence sur le comportement des consommateurs, mais elle représente également une approche plus économique de l'éducation des consommateurs que des programmes d'éducation financière plus complets.

Il ne faut pas pour autant en conclure que l'intégration de l'amélioration des connaissances aux solutions de recours doit remplacer les autres moyens d'éducation financière. Toutefois, l'impact potentiel d'une telle approche en termes de coûts justifie d'envisager une autre démarche pour compléter les interventions plus formelles en matière d'éducation financière. Les prestataires et les gouvernements bénéficient donc d'une bonne opportunité pour tester l'intégration de messages et d'approches de renforcement des capacités financières de base dans la formation du personnel chargé du recours et pour évaluer l'utilité

22 Par exemple, les organismes de recours du Nicaragua et d'ailleurs déclarent qu'un grand nombre de plaintes ayant pour objet une surfacturation résultent d'une incompréhension du client quant au fonctionnement des taux d'intérêt. En prenant le temps d'expliquer les structures de taux d'intérêt applicables, on peut ainsi résoudre de nombreuses plaintes et améliorer immédiatement les capacités financières du consommateur.

23 Par exemple, dans le système complexe de médiateurs et autres organismes de recours en vigueur en Afrique du Sud, le personnel de première ligne du numéro d'assistance du National Credit Regulator et du Short-Term Insurance Ombudsman est formé aux différents programmes de recours afin de pouvoir fournir immédiatement au plaignant le nom du bureau concerné et ses coordonnées. Afin d'aider les consommateurs à comprendre le système, un numéro centralisé a récemment été lancé pour servir d'unique point d'entrée et de standard (même si ce numéro reste pour l'instant sous-utilisé, soulignant l'importance du maintien des solutions existantes même lorsque de nouvelles sont mises en place). En Colombie, le *Punto de Contacto* l'autorité de supervision des services financiers dispose d'un responsable au sein du bureau des réclamations dont la mission est d'aider les consommateurs qui ont besoin d'être réorientés vers d'autres systèmes.

24 Cette observation est confirmée par l'expérience d'iMali Matters en Afrique du Sud qui a découvert qu'une majorité de l'aide communautaire aux consommateurs de services financiers n'avait pas besoin d'être prodiguée par des avocats et qu'en fait l'aide apportée par le personnel bénéficiant d'une formation juridique officielle pouvait s'avérer moins appropriée aux besoins des consommateurs (iMali Matters 2011, p. 42).

25 Pour en savoir plus sur la formation, le parrainage, le partage des savoirs en interne et la supervision au sein du Financial Ombudsman Service au Royaume-Uni, voir Kempson, Collard et Moore (2004, pp. 31–33).

de ces messages en termes d'amélioration des décisions et des résultats des consommateurs.

#### IV. Aspects culturels et comportementaux des systèmes de recours

Les principaux indicateurs de l'efficacité d'un mécanisme et d'un système de recours sont la fréquence et le mode d'utilisation des consommateurs ainsi que leur niveau de satisfaction. Si les relations institutionnelles et la conception sont des éléments importants, l'aisance des consommateurs et la probabilité qu'ils utilisent les mécanismes de recours disponibles sont essentiels. Deux aspects de la culture et du comportement des consommateurs méritent que l'on s'y attarde et qu'on les intègre à toute approche du recours :

1. Comprendre comment certains comportements peuvent influencer la propension des consommateurs à se plaindre et peuvent être pris en compte lors de la conception des systèmes de recours pour les services BoP.
2. Promouvoir une « culture de la réclamation » positive basée sur la confiance et les expériences positives des nouveaux consommateurs de services financiers ou sur les nouveaux marchés financiers.

#### Comportement des consommateurs, utilisation et propension à se plaindre

Les études sur le comportement des consommateurs en matière de prise de décision financière nous donnent des informations importantes qui devraient être intégrées à la conception de tout système de recours. Parmi les comportements les plus pertinents, citons l'écart entre l'intention et l'action ainsi que la façon dont des obstacles apparemment mineurs peuvent empêcher les gens de prendre des mesures très bénéfiques, comme épargner pour la retraite ou comparer les prix pour trouver l'assurance la moins chère. La résolution d'un problème ou d'un litige avec un prestataire de services financiers est souvent un processus qui comporte plusieurs étapes et qui nécessite de formuler des requêtes par différents moyens et parfois de soumettre la même réclamation à plusieurs intervenants ou en plusieurs étapes. Chacune de ces étapes constitue un obstacle ou une « complication » qui peut limiter la probabilité que le consommateur de services financiers aille jusqu'au bout de sa démarche pour obtenir satisfaction.

Pour les consommateurs BoP, ce phénomène est exacerbé par des obstacles au niveau des moyens (comme l'obligation de soumettre une réclamation par écrit alors que de nombreux consommateurs sur ce marché sont analphabètes), des obstacles géographiques (bureau des réclamations situé dans la capitale ou dans les grandes villes par exemple) et des

obstacles psychologiques (le manque de confiance dans les institutions financières ou gouvernementales qui pousse les consommateurs à penser que se plaindre ne servira à rien dès les premières difficultés) (Kempson 2012). Le rôle des autorités devraient donc être de concevoir des systèmes de recours permettant de réduire la probabilité qu'un consommateur qui a un grief légitime ne reçoive pas une réparation adéquate du fait de l'un de ces obstacles qui sont fréquents parmi les consommateurs BoP.

Afin de réduire ces obstacles, les autorités doivent avant tout comprendre comment les consommateurs utilisent actuellement les différents moyens mis à leur disposition et déterminer si des éléments particuliers constituent des obstacles inutiles pour les plaignants. Les organismes de recours peuvent alors utiliser ce premier bilan pour identifier de meilleures approches du service à la clientèle qui favoriseront une meilleure utilisation et de meilleurs résultats pour les consommateurs. En Colombie par exemple, l'autorité de supervision des services financiers oriente généralement tous les plaignants vers le prestataire de services financiers dans un premier temps avant de lancer son propre processus de gestion des plaintes. Afin de réduire le risque d'inertie des consommateurs, le bureau des réclamations a placé des ordinateurs à côté des bureaux des représentants qui reçoivent les premières requêtes, ces derniers étant ainsi en mesure d'aider les consommateurs à soumettre immédiatement leur plainte à l'institution financière. Cette approche permet de réduire le risque que les plaignants abandonnent leurs efforts après avoir quitté le bureau de l'autorité de supervision des services financiers et qu'ils contactent seuls l'institution financière.

Outre les obstacles liés à la conception du système, aux moyens ou aux processus, il peut exister des obstacles liés à la personnalité qui peuvent déterminer la propension d'un consommateur à utiliser les solutions de recours. Le Financial Ombudsman Service du Royaume-Uni a réalisé une étude auprès des consommateurs ayant déposé ou non des plaintes lorsqu'ils avaient été confrontés à des problèmes avec leur banque. Cette étude a révélé que les caractéristiques liées à la personnalité individuelle (p. ex., « je suis maître de ma vie » ou « je me plains jusqu'à ce que j'obtienne ce que je veux ») avaient une plus grande influence sur la propension à se plaindre que les caractéristiques démographiques, y compris le statut socioéconomique (Kempson 2012). On peut donc en conclure qu'il faut adapter la conception du marketing et des processus aux différents types de personnalités afin que la décision de se plaindre ne soit plus déterminée uniquement par la personnalité. Il est toutefois possible que, au vu des caractéristiques socioéconomiques ou démographiques des marchés BoP qui comportent une plus grande stra-

tification sociale ou de classe, ces caractéristiques aient une plus grande influence sur la propension à se plaindre dans ces marchés qu'au Royaume-Uni. Il faudrait donc tester les conclusions de l'étude réalisée au Royaume-Uni dans un contexte BoP, ce qui fait l'objet des recherches actuellement effectuées sur le terrain par le CGAP.

### « Culture de la réclamation », confiance et adhésion aux systèmes de recours

Trop souvent, le faible nombre des plaintes est interprété comme un signe que le fait de se plaindre n'est pas bien vu dans une culture donnée. Mais même si le terme de « plainte » peut avoir une connotation négative, le fait de signaler et de résoudre un grief légitime ne devrait pas être mal vu. Des efforts soutenus et systématiques, allant bien au-delà de la sphère financière, sont sans doute nécessaires pour cultiver un environnement dans lequel une saine « culture de la réclamation » peut exister et se développer, en particulier dans les segments BoP où l'exclusion et la marginalisation sont monnaie courante<sup>26</sup>.

Les organismes de recours lancent des mesures créatives pour favoriser la confiance et l'adhésion d'une large gamme de parties prenantes. Au Sénégal par exemple, le Médiateur pour les services bancaires et financiers a lancé au début de son mandat une campagne de sensibilisation adaptée aux circonstances locales afin d'informer différents groupes de population de l'existence du nouveau système et de gagner leur confiance. Dans les zones rurales, il a organisé des réunions entre les membres de la communauté, les responsables locaux et les prestataires de services financiers dans les mairies. Le Médiateur adresse des invitations officielles aux prestataires de services financiers et aux responsables locaux et annonce l'événement par le biais de la radio locale ou par d'autres moyens jugés pertinents. La veille de la réunion, il rencontre le personnel local des institutions financières pour présenter son mandat, les procédures de résolution des litiges et l'objectif de la réunion, et pour répondre aux questions. Pendant la réunion, les membres de la communauté et les responsables sont encouragés à poser des questions et à signaler tout éventuel problème qu'ils pourraient avoir avec les institutions financières locales, qui ont ensuite l'opportunité de réagir. Le Médiateur peut ensuite donner son opinion et émettre des suggestions. Cette approche permet non seulement de prendre connaissance des

griefs généralisés et de les résoudre (un point de départ plus simple que les plaintes individuelles), mais sert également d'exemple public du fonctionnement de la médiation tout en démontrant l'équité du Médiateur envers les deux parties<sup>27</sup>.

La méfiance des consommateurs née de leurs expériences passées (avec des prestataires de services ou le gouvernement) doit être prise en compte. En Arménie, le Médiateur du système financier évoque les problèmes de confiance auxquels il est confronté en raison notamment des mauvaises expériences des consommateurs pendant et après la chute de l'Union soviétique. De plus, les consommateurs arméniens ont tendance à croire que si un service est gratuit (comme c'est le cas ici), la qualité en sera inférieure. On pourrait penser que la gratuité des services incite les gens à y avoir recours, mais le cas de l'Arménie prouve que le contexte culturel, politique et historique peut influencer nos hypothèses en matière de comportement des consommateurs et d'utilisation des services de recours. Pour relever ce défi, le Médiateur du système financier lance fréquemment des campagnes de sensibilisation et d'information des consommateurs dans tout le pays.

La mise en place d'une culture de la réclamation ne se limite pas aux consommateurs. Les institutions financières et leur personnel peuvent craindre le rééquilibrage des pouvoirs qui accompagne un système de recours efficace, en particulier les membres du personnel qui sont en contact direct avec les clients. Ainsi, à Haïti, Fonkoze a conçu et lancé sa ligne téléphonique dédiée aux réclamations de façon à limiter les inquiétudes des membres de son personnel et à gagner leur adhésion. Étant donné que ses opérations sont décentralisées, Fonkoze a demandé à ses agents de prêt de distribuer des cartes informant les clients existants du nouveau numéro gratuit. Les agents ont toutefois déclaré qu'ils craignaient que ce numéro ne sape leur autorité sur les clients et ne nuise à la discipline de remboursement. La direction de Fonkoze a réalisé qu'un numéro gratuit et potentiellement anonyme pouvait également être bénéfique pour le personnel et a décidé d'en donner l'accès aussi bien à ses employés qu'aux clients. Les membres de la direction se sont rendus dans les agences participantes pour expliquer l'objectif de la ligne et rassurer le personnel sur l'équité des procédures d'enquête et de traitement des plaintes.

26 Ces caractéristiques peuvent être complexes et profondément ancrées et doivent donc être comprises avant de pouvoir être éliminées. Les études de consommateurs peuvent être un outil utile. Par exemple, une étude CGAP-FSD réalisée au Kenya a évalué (entre autres) l'accès au recours des victimes d'opérations pyramidales : « 25 % des personnes ayant perdu de l'argent ne s'étaient pas plaintes, car elles ne savaient pas comment procéder et 34 % d'entre elles ne l'ont pas fait, car elles pensaient que cela ne servirait à rien. La plupart des participants [du groupe de discussion] qui avaient été bernés ont déclaré qu'ils avaient trop honte pour admettre qu'ils avaient participé à l'opération. »

27 Bien que le Médiateur de l'Observatoire de la Qualité des Services Financiers décrive son approche comme « spécifiquement africaine », des variantes de la méthode des « réunions en mairie » sont utilisées, entre autres, par la Banque centrale d'Inde afin de promouvoir l'inclusion financière dans les villages non bancarisés et dans d'autres régions du monde dans le cadre de campagnes d'éducation financière.

Étant donné que, sur les marchés BoP, les systèmes de recours se limitent dans un premier temps à une solution de recours externe volontaire et non obligatoire, il est particulièrement important d'instaurer la confiance et de mettre en place une culture de la gestion proactive des plaintes parmi les institutions financières pour garantir le succès de ces systèmes. Pour en revenir au cas du Sénégal, le Médiateur pour les services bancaires et financiers (qui compte sur la coopération volontaire et le respect des règles de la part des institutions financières) a obtenu de meilleurs résultats grâce à ses discussions informelles avec les prestataires que par le biais des lettres de notification officielles, ce qui lui a permis d'appliquer une approche plus personnelle des relations avec le secteur, prévoyant notamment la remise des rapports de fin d'année en personne et la formulation de recommandations adressées aux directeurs de chaque grande institution financière.

Même sur les marchés où les mécanismes de recours sont appliqués correctement et ont force obligatoire, obtenir l'adhésion du secteur peut avoir un impact positif tant en termes d'expériences et de résultats pour les consommateurs que de réduction de la charge du gouvernement en matière de gestion des plaintes et des requêtes. Une approche utilisée sur certains marchés comme les Philippines, entre autres, consiste à créer des mesures visant la réputation en octroyant une récompense annuelle à l'institution financière affichant la meilleure performance en termes de gestion des plaintes. Plusieurs pays d'Afrique ont également lancé ou sont en train de développer des logiciels qui utilisent les données officielles sur les plaintes pour évaluer et noter la qualité des services des institutions sur la base de facteurs comme le volume, les délais de résolution et la satisfaction de la clientèle.

## V. Difficultés de mise en œuvre sur les marchés BoP

### Réglementation et autres réalités politiques

Les autorités des pays du monde entier, et plus particulièrement celles de nombreux pays émergents et en développement, sont confrontées à d'importantes difficultés liées à la couverture du marché, car elles manquent d'autorité sur une partie du large spectre des prestataires au service des consommateurs BoP. Ces derniers couvrent les IMF, les organismes de prêt à la consommation, les prestataires informels et les organismes bancaires sans agences. En raison de ces difficultés, dans certains cas, les autorités ne sont pas en mesure de définir des normes pour les solutions de recours interne, d'imposer des sanctions ou de formuler des règles ou décisions juridiquement contraignantes concernant les réclamations des consomma-

teurs. De même, sur les marchés qui proposent des modèles de services financiers innovants basés sur des partenariats entre les institutions financières et d'autres secteurs, comme les télécommunications, les autorités devraient faire particulièrement attention à la façon dont elles déterminent la partie responsable de la gestion des plaintes et définir des règles sur la façon dont les consommateurs sont informés de l'identité de cette partie responsable lorsqu'il s'agit d'un agent ou prestataire indépendant.

Outre la couverture du marché, une autre difficulté liée au recours externe peut être l'absence d'autorité juridique ou d'influence politique pour rendre obligatoire le respect des décisions. Dans certaines circonstances, d'autres organismes de recours externe (mécanismes soutenus par le secteur ou autres organes gouvernementaux) peuvent ne pas être en mesure, dans la pratique, d'obtenir la coopération des prestataires de services financiers nécessaire pour tout processus de résolution extrajudiciaire. Par exemple, dans un pays africain, un médiateur bancaire nommé pour résoudre les litiges au nom des membres d'une association bancaire bénévole n'avait pas l'indépendance et les ressources suffisantes pour compléter de manière efficace le dispositif de recours interne. Ailleurs, un conseil de protection des droits des consommateurs a reçu un grand nombre de plaintes portant sur des banques, mais n'avait pas l'autorité juridique ou les capacités pratiques pour forcer les banques à répondre à ses requêtes ou à participer au processus de médiation. Il a donc fini par orienter ces plaintes vers la banque centrale qui, à défaut du mandat adéquat, bénéficiait de l'influence politique nécessaire.

Ces exemples illustrent l'importance de la « puissance douce » et de la « caution morale » lorsque l'autorité est limitée ou mal définie. Il peut également être nécessaire de resserrer les liens avec les institutions financières et leurs associations afin de mettre en place des mécanismes de recours interne solides, bien que volontaires, et pour démontrer les avantages potentiels qu'un système de recours efficace peut avoir sur leurs activités.

### Manque de ressources et de capacités dans la mise en œuvre des systèmes de recours

Développer un système de recours qui fonctionne bien et qui répond aux besoins d'une large gamme de consommateurs et de prestataires BoP peut présenter d'importantes difficultés en termes de ressources et de capacités pour les autorités des marchés émergents et économies en développement. Contrairement aux autres priorités relatives à la protection des consommateurs, comme la formulation et l'application de règles sur la communication d'infor-

mations et sur la transparence des prix, le recours est une activité qui nécessite du temps et des ressources et qui exige le suivi et la vérification de la conformité du secteur, une attention directe aux consommateurs et, dans certains cas, une médiation ou une résolution de litiges. Pour un grand nombre d'unités de protection des consommateurs en sous-effectif au sein des banques centrales ou d'autres autorités de régulation, ces activités peuvent parfois prendre un temps excessif.

Toutefois, l'alternative, à savoir un système de recours géré exclusivement par le secteur, s'est avérée inefficace et incapable de fournir des systèmes de recours généralisés, cohérents et de qualité sur ce type de marché. Par conséquent, on peut en conclure que même lorsque les ressources sont sérieusement limitées, les autorités de régulation doivent jouer un rôle actif, même s'il est limité, dans le système de recours pour garantir la qualité des services et des mesures de protection adéquates pour une large gamme de consommateurs.

### **Stratégies garantissant l'efficacité et la rentabilité des systèmes de recours dans un contexte de ressources limitées**

Ces contraintes de ressources et de capacités ont un impact sur la conception et la mise en œuvre du recours interne dans le milieu des prestataires de services financiers BoP ainsi que sur l'étendue des solutions de recours externe dans les pays caractérisés par de faibles niveaux d'inclusion financière. Plusieurs approches et stratégies de réduction des coûts peuvent aider les prestataires et les autorités à se lancer, même si les contraintes de ressources et de capacités sont significatives.

**Lorsque les prestataires ou les autorités de régulation du secteur financier n'ont pas les moyens de mettre en place des mécanismes, tels que des numéros gratuits ou des centres d'appels<sup>28</sup>, il est possible de mettre en place de très bons systèmes de recours interne sans une technologie aussi sophistiquée.** Par exemple, l'IMF indienne Mahashakti a été félicitée pour sa gestion systématique et diligente des plaintes qui étaient inscrites dans les registres de chaque agence et examinées régulièrement par les responsables d'agences et par le directeur de l'organisation<sup>29</sup>. Par ailleurs, les institutions financières à but non lucratif pourraient être en mesure d'exploiter les dons qu'elles reçoivent pour mettre en place des mesures de protection des consommateurs, comme

des mécanismes de recours. Ce fut le cas notamment lorsque les deux premiers opérateurs de téléphonie mobile à Haïti ont mis deux lignes gratuites à la disposition de Fonkoze, lui permettant ainsi de lancer sa ligne de réclamations. D'autres moyens créatifs peuvent être utilisés pour réduire les coûts d'un recours efficace. Par exemple, l'agence mexicaine de protection des consommateurs de services financiers dispose d'un centre d'appels très actif qui gère en moyenne 4 000 réclamations par jour. Le personnel de ce centre est composé en partie de jeunes Mexicains effectuant leur service civil obligatoire dans le cadre de leur cursus universitaire.

**Afin de mettre en place un nouveau régime de recours dans un contexte de ressources limitées, les prestataires et les autorités peuvent également développer les circuits et outils existants pour obtenir des résultats** plus efficaces en se basant sur les suggestions des particuliers et des institutions pour résoudre les problèmes. Plutôt que de chercher à réinventer la roue, quelques groupes de discussion composés de consommateurs de services financiers BoP, d'institutions financières et d'organismes de réglementation ou de protection des consommateurs existants peuvent signaler les circuits informels déjà en place. Pour les consommateurs, il peut s'agir de structures ou de responsables locaux (pas nécessairement du gouvernement) qui contribuent déjà à la résolution des litiges et des problèmes. Il peut également exister des services sociaux (comme les centres communautaires parajuridiques et de conseil) qui peuvent aider à mettre en relation les consommateurs BoP et les nouvelles structures. Au sein des institutions financières ou des organismes de réglementation, il peut également y avoir des employés qui ont naturellement été amenés à jouer le rôle de la personne de confiance à qui l'on confie la résolution de problèmes.

**L'identification, la formalisation et le développement de ces circuits existants peut permettre de réduire les coûts de lancement, notamment en matière de sensibilisation, et d'améliorer les résultats.** La réalisation d'études ciblées auprès des consommateurs est un bon point de départ. Par exemple, les consommateurs des services de microfinance aux Philippines qui ont participé à des groupes de discussion organisés par le CGAP ne considéraient pas la résolution de litiges avec les institutions financières comme une priorité en matière de protection des consommateurs, privilégiant souvent l'accès au capi-

<sup>28</sup> Par exemple, deux autorités de régulation du secteur financier et un organisme de protection des consommateurs proposant des services de recours aux Philippines ont expliqué qu'ils étaient en train d'évaluer le coût de la mise en place d'une ligne gratuite et d'un centre d'appels, mais qu'ils n'étaient pas sûrs de disposer de ressources suffisantes.

<sup>29</sup> Ce système relativement peu coûteux a été mis en place par Mahashakti en Inde et a été salué par son partenaire fondateur international Kiva, qui a examiné le mécanisme de recours interne dans le cadre de son système pilote de fiches d'évaluation sociale.



taine du barangay, un responsable local que l'on trouve dans de nombreuses communautés aux Philippines. Les capitaines de barangay n'ont pas de rôle officiel en termes de recours financiers aux Philippines, mais ils sont le point de contact préféré, et potentiellement le plus efficace, pour la résolution de litiges financiers aux yeux des Philippins à faible revenu. Les prestataires de services financiers ou organismes de recours externe pourraient utiliser ces informations pour améliorer la sensibilisation, l'accessibilité et les méthodes de recours disponibles en communiquant des informations par l'intermédiaire des capitaines de barangay dans les communautés qu'ils desservent, améliorant au passage leur efficacité et réduisant leurs coûts.

Dans les marchés où seulement certains prestataires de services financiers ont des ressources suffisantes pour mettre en place un service de recours complet, **il convient d'envisager le financement de mécanismes de recours externe par le biais de contributions sectorielles obligatoires prenant en compte les différentes capacités de paiement des prestataires.** Le mécanisme du Médiateur du système financier arménien est un exemple très développé de ce modèle qui conjugue le prélèvement de taxes et d'honoraires. La taxe est calculée sur la base de la part de marché d'une institution financière donnée (un bon indicateur de sa capacité à payer) tandis que les honoraires tiennent compte du nombre de plaintes déposées à l'encontre d'un prestataire donné. Toutefois, aucun honoraire n'est calculé pour les deux premières réclamations chaque année, ce qui est un avantage pour les entreprises de plus petite taille.

## VI. Utilisation de données pour suivre et optimiser l'efficacité du recours pour les services BoP

Plusieurs des exemples cités ci-avant illustrent les différentes façons dont les autorités et les prestataires de services financiers ont optimisé l'impact de leurs investissements dans les solutions de recours. Il existe plusieurs moyens d'utiliser les données générées par les systèmes de recours pour suivre et optimiser l'efficacité du recours pour les services BoP, dont les suivants :

- **Supervision et amélioration du système de recours.** Comme indiqué, les données collectées par le biais de rapports sur les recours interne et externe permettent aux organismes de régulation ou de supervision du secteur financier de surveiller et de suivre le système de recours des consommateurs. Idéalement, les systèmes peuvent facilement être conçus pour superviser le respect de certaines normes clés. Par exemple, une fois qu'une réclamation est enregistrée dans

le système intégré de l'IRDA, ce dernier signale automatiquement toutes les réclamations qui n'ont pas été résolues dans le délai défini. Les données sur les plaintes peuvent également contribuer à identifier les défauts et les points à améliorer dans le système de recours.

- **Couverture étendue des marchés BoP.** Une fois que la formulation de solutions de recours efficaces pour les consommateurs BoP a été définie comme objectif, il est important d'y intégrer des moyens d'évaluer ou de tester les progrès réalisés. Les systèmes de gestion des réclamations collectent des informations extrêmement utiles à différents niveaux. Si les informations comprennent certaines données démographiques concernant les plaignants, elles peuvent être rendues anonymes et utilisées pour suivre les progrès en matière de couverture des marchés cibles. Les données non démographiques peuvent également être utilisées comme indicateur des caractéristiques BoP, comme la localisation des plaignants, leur profession ou sources de revenus, ou les types de produits financiers utilisés.
- **Suivi du marché et supervision de la protection des consommateurs par les institutions financières.** Les données de recours peuvent être analysées pour définir des tendances dans les réclamations permettant d'identifier des sources de problèmes (que ce soit au niveau des prestataires ou produits à risque ou au niveau du marché) et de possibles solutions stratégiques. Cette analyse des données consolidées sur les réclamations peut être utile aux autorités, aux prestataires et aux consommateurs. Par exemple, l'examen des données sur les six premiers mois de fonctionnement du mécanisme de réclamation intégré de l'IRDA a permis d'identifier un schéma indiquant que les assurés de certaines zones rurales ne recevaient pas certains documents importants concernant leur police en raison de problèmes inhérents au système de livraison du courrier en Inde. L'IRDA a identifié les zones et les prestataires concernés et a recommandé l'utilisation d'un service de messagerie pour livrer les documents aux nouveaux clients dans ces régions traditionnellement mal desservies. Les prestataires, qui n'avaient auparavant ni consulté ni analysé les données du marché, ont bien accueilli cette recommandation qui les a aidés à améliorer leur couverture et la satisfaction de leurs clients.

L'existence de solutions de recours efficaces est un élément essentiel de la protection des consommateurs et du développement responsable du marché. Certaines des mesures recommandées ci-dessus demandent d'importantes ressources, mais il existe de nombreux exemples de prestataires de services financiers, d'associations sectorielles et d'autorités qui ont pris des mesures importantes pour

améliorer les solutions de recours disponibles dans les limites de leurs moyens. Ces mesures reflètent généralement leur conviction qu'investir dans des solutions de recours efficaces présente des avantages à long terme au niveau du développement de services et de marchés financiers sains et responsables.

La meilleure approche est une approche par étape qui consiste à aborder dans un premier temps l'efficacité, puis l'efficience et enfin les possibilités d'évolution. Des méthodes qui nécessitent d'importantes ressources humaines et qui peuvent être appliquées uniquement à petite échelle peuvent grandement contribuer à favoriser la confiance, l'adhésion et la responsabilisation, autant de conditions préalables à une croissance de la demande pour les solutions de recours. Adopter une approche progressive peut par ailleurs permettre aux organismes de recours d'identifier des opportunités spécifiques pouvant être exploitées pour gagner en efficacité sur le long terme. Une fois que ces bases sont établies, les nouvelles technologies — de celles ayant permis l'expansion des services financiers aux marchés BoP (comme les plateformes de téléphonie mobile) aux systèmes intégrés de gestion en ligne — peuvent jouer un rôle clé dans l'intensification et l'expansion des solutions de recours pour l'ensemble du marché BoP.

## Bibliographie

Afrique du Sud. 2002. Financial Advisory and Intermediary Services Act No. 37 of 2002.

———. 2004. Financial Services Ombud Schemes Act No. 37 of 2004.

Arménie. 2009. Loi sur le Médiateur du système financier.

Banque centrale d'Arménie. 2008a. Regulation No. 8/04 on Minimal Principles and Requirements for the Internal Legal Acts on Handling Customer Complaints, Resolution No. 229.

———. 2008b. Regulation No. 8/05 on Minimum Requirements on Order, Terms and Methods of Communication between the Bank and Depositor, Consumer and Creditor.

Banque centrale du Nigéria. 2011. "Circular Directing Deposit Money Banks to Expand the Existing ATM Help Desk to Handle All Consumer Complaints and for Discount Houses and All Other Financial Institutions to Establish a Consumer Complaint Help Desk." FPR/DIR/CIR/GEN/01/020, 16 avril.

Banque mondiale. 2012. *Good Practices for Financial Consumer Protection*. Washington : Banque mondiale, juin.

Center for Financial Inclusion. 2012. "Responding to Client Complaints at Tameer Bank, Pakistan." Smartnote 15. Washington, D.C. : Center for Financial Inclusion, septembre.

Chien, Jennifer. 2012. « Concevoir des régimes de transparence en vue d'une inclusion financière responsable ». Note d'information n° 78. Washington : CGAP, mars.

Collins, Daryl et Julie Zollman. 2011. "Financial Capability and the Poor: Are We Missing the Mark?" FSD Insights. Nairobi, Kenya : FSD Kenya.

Colombie. 2009. "Law No. 1328 of 2009, Establishing Regulations on Finance, Insurance, Stock Market and Other Dispositions."

Commission européenne. 1998. Recommandation de la Commission 98/257/EC du 30 mars 1998 concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaires des litiges de consommation.

Commonwealth Ombudsman. 2009. "Better Practice Guide to Complaint Handling." Canberra : Commonwealth Ombudsman, avril.

Cook, Sarah. 2012. *Complaint Management Excellence: Creating Customer Loyalty through Service Recovery*. Londres : Kogan Page Ltd.

Davel, Gabriel. 2013. « Cadre d'action réglementaire pour limiter les pressions liées à l'endettement sur les marchés du crédit aux ménages ». Note d'information n° 83. Washington : CGAP, mars.

Davidow, Moshe et Peter A. Dacin. 1997. "Understanding and Improving Consumer Complaint Behaviour: Improving Organizational Complaints Management." *Advances in Consumer Research*, Vol. 24. Provo, Utah : Association for Consumer Research, 450-56.

DG Marché intérieur et services de la Commission européenne. 2008. "Alternative Dispute Resolution in the Area of Financial Services." Bruxelles : Commission européenne, 12 décembre.

Dias, Denise. 2013. « Mise en œuvre de la protection des consommateurs dans les pays émergents et en développement ». Guide technique. Washington : CGAP, août.

- Financial Services Authority (UK). 2010. "Review of Complaint Handling in Banking Groups." Royaume-Uni : Financial Services Authority.
- Flaming, Mark, Alexander Owino, Katharine McKee, Nicola Jentzsch, Simone di Castri, Bilha Maina, Moses Ochieng, Daryl Collins et Brendan Ahern. 2011. "Consumer Protection Diagnostic Study: Kenya." FSD Kenya. Janvier.
- iMali Matters. 2011. "iMali Matters Impact Assessment." Johannesburg : iMali Matters, décembre.
- Kempson, Elaine, Sharon Collard et Nick Moore. 2004. "Fair and Reasonable: An Assessment of the Financial Ombudsman Service." Bristol : Personal Finance Research Centre, University of Bristol, avril.
- Kempson, Elaine. 2012. "Recourse and Dispute Resolution." Presented at *Behavioral Economics and Financial Consumer Protection: From Research to Policymaking*, Washington, 13 juin.
- Levin, Philip. 2012. "Organizational Design to Succeed in Mobile Money." Londres : GSMA.
- Méiateur du système financier (Arménie). 2011. « Rapport annuel 2010 ». Yerevan : Bureau du Méiateur du système financier.
- Nicaragua. 2010. Regulation for Credit Card Operations, Resolution N° CD-SIBOIF-629-4-May 26-2010.
- OCDE. 2011. « Principes de haut niveau du G20 sur la protection financière des consommateurs ». Paris : OCDE, octobre.
- Rutledge, Susan L. 2010. "Consumer Protection and Financial Literacy: Lessons from Nine Country Studies." Washington : Banque mondiale, juin.
- Sénégal. 2009. Décret 2009-95 du 6 février.
- . 2009b. Arrêté No 02256 du 2 mars, définissant les attributions et les conditions d'exercice du médiateur financier.
- Shuptrine, F. Kelly et Gerhard Wenglorz. 1981. "Comprehensive Identification of Consumers' Marketplace Problems and What They Do about Them." *Advances in Consumer Research*, Vol. 8. Ann Arbor : Association for Consumer Research, 687-92.
- Thomas, David et Francis Frinzon. 2012a. "Resolving Disputes between Consumers and Financial Businesses: Fundamentals for a Financial Ombudsman." Washington : Banque mondiale, janvier.
- . 2012b. "Resolving Disputes between Consumers and Financial Businesses: Current Arrangements in Central and Eastern Europe." Washington : Banque mondiale, janvier.

## Annexe A. Tableau comparatif des dispositifs de recours institutionnels dans les pays émergents et en développement

Pays	Réglementation du recours interne	Recours externe (extrajudiciaire)	Rôle du régulateur dans le recours
Arménie	✓	✓Médiateur du système financier (obligatoire)	Supervision
Azerbaïdjan		✓Ligne d'assistance de la Banque centrale d'Azerbaïdjan	Fournisseur direct
Bangladesh	✓Services financiers mobiles uniquement	✓Centre de protection des droits des consommateurs de la Banque du Bangladesh ; Autorité de régulation de la microfinance (plaintes par e-mail uniquement)	Fournisseur direct et supervision
Bolivie	✓	✓Centre de réclamation de l'ASFI	Fournisseur direct et supervision
Bosnie-Herzégovine	✓Organisations de microcrédit uniquement	✓Médiateur du système bancaire au sein de l'Agence bancaire de RS	Fournisseur direct et supervision
Botswana	✓	✓Département de supervision bancaire de la Banque du Botswana ; Autorité de régulation NBF1 ; Office of Banking Adjudicator (privé)	Fournisseur direct
Chili	✓	✓Médiateur des assurances du Chili ; Agence nationale des services à la consommation (Sernac) ; Autorité de supervision des banques et autres institutions financières	Fournisseur direct et supervision
Colombie	✓	✓Point de contact de l'Autorité de supervision des services financiers ; Système de médiation du « Défenseur des droits des consommateurs »	Fournisseur direct et supervision
Géorgie	✓	✓Ligne d'assistance de la Banque nationale de Géorgie	Fournisseur direct et supervision
Ghana		✓Bureau des enquêtes et rapports de consommation de la Banque du Ghana	Fournisseur direct
Kenya	✓Agents bancaires et bureaux de crédit uniquement	✓Autorité de réglementation des assurances ; Tribunal des coopératives (pour les sociétés coopératives de crédit et d'épargne)	Fournisseur direct et supervision
Inde	✓Banques commerciales	✓Médiateur bancaire, Médiateur des assurances, Banque centrale d'Inde ; Insurance Regulatory and Development Authority (IRDA)	Fournisseur direct et supervision
Indonésie	✓	✓Conseil de résolution des litiges de consommation de la Banque d'Indonésie ; Agence nationale de protection des droits des consommateurs ; Conseil de résolution des litiges de consommation	Fournisseur direct et supervision
Malaisie	✓	✓Bureau de médiation financière ; BNMLink de Bank Negara Malaysia	Fournisseur direct et supervision
Mexique	✓	✓Commission nationale pour la défense et la protection des utilisateurs de services financiers (CONDUSEF)	Fournisseur direct et supervision
Nicaragua	✓IMF uniquement	✓Autorité de supervision des banques et autres institutions financières ; Commission nationale de microfinance	Fournisseur direct et supervision
Nigéria	✓	✓Banque centrale du Nigéria	Fournisseur direct et supervision
Pakistan	✓	✓Mohtasib (Médiateur) bancaire du Pakistan	Fournisseur direct et supervision

Pays	Réglementation du recours interne	Recours externe (extrajudiciaire)	Rôle du régulateur dans le recours
Pérou	✓	✓Défenseur des droits des consommateurs de services financiers ; INDECOPI ; Autorité de supervision des banques, compagnies d'assurance et autres prestataires de services financiers	Fournisseur direct et supervision
Philippines	✓Cartes de crédit uniquement	✓Groupe des consommateurs de services financiers au sein de Bangko Sentral ng Pilipinas	Fournisseur direct et supervision
Sénégal		✓Médiateur pour les banques et services financiers & Médiateur pour les assurances sous la direction de l'Observatoire de la qualité des services financiers (OQSF)	Fournisseur direct
Serbie	✓	✓Médiateur du système bancaire établi par la Banque nationale de Serbie	Fournisseur direct et supervision
Afrique du Sud	✓	✓Bureau du médiateur de crédit ; Médiateur pour les assurances à long terme ; Médiateur pour les services bancaires ; Bureau du médiateur pour les prestataires de services financiers ; Médiateur pour les assurances à court terme ; Arbitre des fonds de pension ; Autorité nationale de régulation du crédit	Fournisseur direct et supervision
Swaziland		✓Arbitre des assurances et fonds de retraite	Fournisseur direct
Ouganda	✓	✓Banque d'Ouganda ; Commission des assurances	Fournisseur direct et supervision



## **Annexe B. Développement de mécanismes de recours externe pour les marchés BoP**

Le nombre de pays émergents et en développement disposant de mécanismes de recours externe en place ou en cours d'élaboration a fortement augmenté au cours des dernières années. La possibilité de faire appel à un tiers en cas de recours<sup>30</sup>, même si elle est limitée dans un premier temps, est un élément important des systèmes de recours sur les marchés BoP, où la qualité des mécanismes de recours interne peut varier considérablement selon les différents segments de prestataires et les régions.

L'une des plus importantes décisions dans le développement d'un dispositif de recours externe est le choix du modèle institutionnel. Un examen des pratiques dans les pays émergents et en développement révèle trois principaux types de modèles : « gouvernementaux », « sectoriels » et « hybrides ». Même au sein de ces trois grandes catégories, il peut y avoir d'importantes variations en termes de mandats et de pouvoirs, de part du marché financier couverte, des procédures et des méthodes de résolution des litiges, du niveau d'indépendance et de la façon dont la responsabilisation est assurée et mise en place, etc. Le tableau B-1 compare les exemples de différents pays utilisant l'un de ces trois modèles et illustre les principaux facteurs influençant les dispositifs institutionnels en matière de recours externe.

---

<sup>30</sup> Divers termes sont couramment employés pour désigner les services de recours à des tiers, quoique leur définition ne soit pas dument établie : « médiateur », « ombudsman » et « conseil des réclamations ».

**Tableau B-1. Comparaison des principales caractéristiques de différents mécanismes de recours externe**

Pays - Mécanisme	Catégorie	Marché couvert	Procédures et Méthodes	Applicabilité de la décision	Financement	Responsabilisation et Indépendance
Bosnie-Herzégovine Médiateur du Système bancaire	Gouvernemental (créé par la législation)	Banques	Médiation pour une résolution à l'amiable	La décision n'a force obligatoire que si elle fait l'objet d'un accord entre les deux parties	Gouvernement (inscrit au budget de l'Agence bancaire)	La législation définit le principe d'indépendance, mais ne prescrit aucune mesure particulière pour sa concrétisation
Nicaragua Bureau des services aux consommateurs, Département juridique, SIBOIF	Gouvernemental (mandat législatif clair)	Cartes de crédit depuis 2010, couverture étendue en 2013 à l'ensemble des produits proposés par les prestataires agréés	Procédures d'arbitrage officielles	Les recommandations peuvent être juridiquement contraignantes si elles sont adoptées par l'autorité de supervision	Gouvernement (inscrit au budget du SIBOIF)	Sous le contrôle total de l'autorité de supervision des services financiers
Afrique du Sud Médiateur pour les prestataires de services financiers	Gouvernemental (créé par la législation)	Tous les services financiers non couverts par un programme de médiation volontaire agréé	L'objectif est de faire accepter la décision par toutes les parties ; dans le cas contraire, le Médiateur peut rejeter ou émettre la décision finale	La décision finale a force obligatoire au même titre qu'une décision de la Haute cour de justice	Gouvernement, mais les frais de traitement des plaintes sont facturés aux prestataires	Nommé par le Conseil des services financiers ; dispositions visant à préserver l'indépendance
Botswana Bureau du médiateur bancaire	Sectoriel (établi sur une base volontaire)	Banques membres de l'Association des banquiers du Botswana	Les banques ont un délai de 14 jours pour résoudre la plainte ; puis arbitrage	La décision est une recommandation de résolution que la banque doit respecter	Association des banquiers du Botswana	Relève directement de l'Association des banquiers ; pas d'indépendance financière
Malaisie Bureau de la médiation financière	Sectoriel (mais établi avec le soutien de la banque centrale)	Tous les prestataires de services financiers membres	Le médiateur tente d'abord de favoriser le dialogue ; en cas d'échec, il formule sa propre décision	La décision a force obligatoire pour le prestataire mais pas pour le consommateur	Système lancé avec le soutien de la banque centrale mais aujourd'hui entièrement indépendant, financé par une taxe annuelle imposée aux prestataires	Le Comité qui supervise le Bureau de la médiation financière est composé majoritairement d'administrateurs indépendants, de représentants des associations de consommateurs
Arménie Médiateur du système financier	Hybride (créé par la législation ; financé par les institutions financières)	Tous les prestataires de services financiers	Le Médiateur reçoit des plaintes par écrit et arbitre/formule des décisions	La décision a force obligatoire si elle est acceptée par le consommateur (uniquement)	Contributions obligatoires des prestataires de services financiers, déterminées sur la base de la part de marché	Le Comité qui supervise le Médiateur du système financier est composé de plusieurs membres issus principalement du secteur financier
Colombie Défenseurs des consommateurs de services financiers	Hybride (exigé par la législation ; nommé et financé par les prestataires ; agréé et régi par l'autorité de supervision)	Chaque prestataire de services financiers doit nommer un défenseur	Médiation pour une résolution à l'amiable	La décision n'a force obligatoire que si elle est approuvée par les deux parties, sauf si le prestataire décide initialement que les décisions du défenseur seront contraignantes	Prestataires de services financiers individuels	Les défenseurs doivent respecter certains critères pour être agréés par l'autorité de supervision et ils signalent les plaintes à ce dernier, mais les prestataires sont libres de renvoyer ou de changer de défenseur





N'hésitez pas à partager cette Note d'information 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 nous faire part de leurs commentaires sur cette note.

Toutes les publications du CGAP sont disponibles sur son site web : [www.cgap.org](http://www.cgap.org).

CGAP  
 1818 H Street, NW  
 MSN P3-300  
 Washington, DC  
 20433 États-Unis

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

Courriel : [cgap@worldbank.org](mailto:cgap@worldbank.org)  
 © CGAP, 2013

Cette note a été rédigée par Megan Chapman, consultante, et Rafael Mazer, analyste du secteur financier au CGAP.

La présente note peut être citée de la façon suivante :

Chapman, Megan et Rafael Mazer. 2013. « Les recours : comment en faire bénéficier les consommateurs financiers au bas de la pyramide ». Note d'information n° 90. Washington : CGAP, décembre.

Impression : 978-1-62696-028-2  
 pdf : ISBN 978-1-62696-029-9

epub : ISBN 978-1-62696-030-5  
 mobi : ISBN 978-1-62696-031-2

