

# Mise en œuvre de la protection des consommateurs dans les pays émergents et en développement

## Manuel technique pour les autorités bancaires

Denise Dias

16 août 2013



Le Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (CGAP) œuvre en faveur d'un monde dans lequel chacun aura accès aux services financiers dont il a besoin pour améliorer ses conditions de vie.

Le CGAP élabore des solutions innovantes en matière d'inclusion financière grâce à des recherches pratiques et une collaboration active avec les prestataires de services financiers, les responsables de l'action publique et les bailleurs de fonds. Créé en 1995 et hébergé par la Banque mondiale, le CGAP conjugue une approche pragmatique du développement des marchés avec une plateforme de mobilisation pragmatique pour promouvoir l'accès des populations pauvres aux services financiers.

© 2013, CGAP/Banque mondiale. Tous droits réservés.

CGAP

1818 H St., N.W., MSN P3-300

Washington, DC 20433 USA

1 202 473 9594

[www.cgap.org](http://www.cgap.org)

[www.microfinancegateway.org](http://www.microfinancegateway.org)

## Table des matières

<b>Résumé analytique .....</b>	<b>v</b>
<i>Résumé des orientations destinées aux autorités bancaires chargées de veiller à la protection des consommateurs dans les PED .....</i>	<i>vii</i>
<b>1. Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Orientations relatives à un contrôle efficace de la protection des consommateurs dans les PED .....</b>	<b>2</b>
2.1 <i>Première orientation – Coordination et dispositions institutionnelles .....</i>	<i>2</i>
2.2 <i>Deuxième orientation – Approche en matière de contrôle .....</i>	<i>5</i>
2.2.1 <i>Contrôle de la protection du consommateur axé sur le risque .....</i>	<i>5</i>
2.2.2 <i>Rôle de l'autorité bancaire dans la gestion des réclamations des consommateurs .....</i>	<i>8</i>
2.3 <i>Troisième orientation – Planification du contrôle .....</i>	<i>10</i>
2.4 <i>Quatrième orientation – Organisation interne .....</i>	<i>11</i>
2.5 <i>Cinquième orientation – Outils et techniques de contrôle .....</i>	<i>13</i>
2.5.1 <i>Surveillance des marchés .....</i>	<i>14</i>
2.5.2 <i>Vérifications sur place et sur pièces .....</i>	<i>16</i>
2.5.3 <i>Actions visant à assurer le respect des règles (mesures correctives et sanctions) .....</i>	<i>19</i>
2.6 <i>Sixième orientation – Procédures de contrôle normalisées.....</i>	<i>20</i>
2.7 <i>Septième orientation – Types, sources et qualité d'information .....</i>	<i>21</i>
2.7.1 <i>Sources et types d'information.....</i>	<i>21</i>
2.7.2 <i>Qualité de l'information .....</i>	<i>23</i>
2.8 <i>Huitième orientation – Intégration dans la réglementation .....</i>	<i>24</i>
<b>3. Stratégie progressive de mise en œuvre des orientations.....</b>	<b>25</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>29</b>
<b>Annexe 1 : Pays étudiés .....</b>	<b>31</b>
<b>Annexe 2 : Autorités nationales chargées de la protection du consommateur dans les pays étudiés .....</b>	<b>32</b>
<b>Documents de référence provenant des pays .....</b>	<b>34</b>
<i>Description des approches et des programmes prudentiels, ainsi que des orientations réglementaires .....</i>	<i>34</i>
<i>Guides, manuels et autres supports de contrôle pour les contrôleurs directs .....</i>	<i>34</i>
<i>Modèle de rapport.....</i>	<i>34</i>
<i>Actions visant à assurer le respect des textes.....</i>	<i>34</i>
<i>Examens et rapports de contrôle.....</i>	<i>35</i>
<i>Protocole d'accord entre les autorités.....</i>	<i>35</i>
<i>Outils en ligne et autres informations disponibles mises en ligne par les contrôleurs.....</i>	<i>35</i>
<i>Autre support .....</i>	<i>35</i>
<b>Liste des figures</b>	
Figure 1 : Problèmes relatifs à la protection des consommateurs selon la Banque centrale de Malaisie .....	1
Figure 2 : Structure nationale de supervision à l'appui du contrôle de la protection du consommateur de services financiers.....	3
Figure 3 : Dispositions internes susceptibles de régir le contrôle de la protection des consommateurs au sein de l'autorité bancaire .....	12
Figure 4 : Les priorités d'une stratégie progressive .....	26
<b>Liste des tableaux</b>	
Tableau 1 : Exemples de techniques de contrôle de la protection des consommateurs de services financiers .....	13
Tableau 2 : Exemples de techniques institutionnelles, utilisées sur place, qui peuvent être affectées au contrôle de la protection des consommateurs .....	17
Tableau 3 : Sources potentielles d'information pour le contrôle de la protection des consommateurs .....	22

## Liste des encadrés

Encadré 1 : Exemples de coordination entre organismes officiels en matière de protection des consommateurs de services financiers .....	4
Encadré 2 : Rôle des institutions autoréglementées en Inde dans le cadre de la protection des consommateurs de services financiers .....	5
Encadré 3 : Exemples d'indicateurs de risques liés à la protection des consommateurs au Pérou.....	7
Encadré 4 : Contrôle de la conformité à la réglementation sur la protection des consommateurs au sein de l'Office of the Comptroller of the Currency (OCC) aux États-Unis.....	8
Encadré 5 : Exemples de mécanismes de gestion de réclamations dans certains pays .....	9
Encadré 6 : <i>Investigation and Consumer Reporting Office</i> (ICRO) de la Banque centrale du Ghana .....	11
Encadré 7 : Exemples de vérifications thématiques dans différents pays.....	18
Encadré 8 : Contenu possible des guides de contrôle .....	21
Encadré 9 : Réformes potentielles de la réglementation dans les PED en vue d'améliorer le contrôle de la protection des consommateurs de services financiers.....	28

## Résumé analytique

**Suite à la crise financière mondiale, des efforts accrus ont été déployés aux niveaux national et international afin de renforcer la protection des consommateurs de services financiers. Les initiatives mises en œuvre à ce titre visent à promouvoir une finance responsable compatible avec la stabilité financière.** La protection des consommateurs et la stabilité financière, considérées par le passé comme des objectifs n'ayant qu'un rapport indirect entre eux — et même, à la rigueur, potentiellement contradictoires —, sont désormais considérées comme des buts largement complémentaires<sup>1</sup>. Les autorités de contrôle prudentiel du monde entier visent un objectif commun, à savoir établir ou rétablir un climat de confiance chez les consommateurs tout en renforçant les règles prudentielles en vertu des nouvelles normes adoptées par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. Dans certains pays émergents et en développement (PED)<sup>2</sup>, l'autorité de contrôle prudentiel — le plus souvent l'autorité de contrôle bancaire — est explicitement chargée d'assurer la protection des consommateurs même si, dans certains cas, elle assume ce rôle sans disposer d'un mandat officiel à cette fin. Dans beaucoup de PED, le renforcement de l'attention accordée à la protection des consommateurs est devenu une priorité de l'action menée en faveur de l'accès aux services financiers — ou « inclusion financière » — et pourrait aussi avoir été décidé sous la pression des pouvoirs publics, des médias et des associations de consommateurs.

**De nouvelles directives internationales sont mises en place et de nouvelles réglementations sont adoptées tandis que des structures nationales sont créées ou réformées pour assurer la protection des consommateurs de services financiers.** Cette évolution est observée tant dans les pays développés que dans les PED. Dans beaucoup de PED, l'autorité de contrôle bancaire (ci-après dénommée l'« autorité bancaire », même si le champ de ses attributions peut englober les activités d'institutions financières non bancaires ou de services financiers non bancaires tels que l'assurance et le paiement de masse) joue un rôle majeur dans la protection des consommateurs. Les orientations stratégiques en vigueur au niveau international ont jusqu'à présent accordé une attention inadéquate aux situations et aux enjeux particuliers que rencontrent les autorités de contrôle prudentiel lorsqu'elles entreprennent d'assurer le contrôle de la protection des consommateurs. En effet, nombre de ces autorités doivent, pour la première fois, assumer une double fonction de renforcement de la stabilité et de promotion de l'inclusion financière.

**Par ailleurs, les PED — en particulier les PED à faible revenu — connaissent une situation nettement plus contraignante que celle des pays développés au regard des capacités humaines et financières, des cadres juridiques, des systèmes judiciaires et des mécanismes de redressement à leur disposition<sup>3</sup>.** En conséquence, le contexte est globalement moins propice à l'exercice d'un contrôle financier et pose des problèmes particuliers d'optimisation des ressources et d'amélioration de l'efficacité des contrôles lorsque la protection des consommateurs vient s'ajouter aux responsabilités prudentielles des autorités de contrôle bancaire.

**Le présent document propose une série d'orientations aux autorités bancaires chargées de veiller à la protection des consommateurs dans les PED.** En général, ces autorités assument des responsabilités de premier plan dans la protection des consommateurs dans les PED (et sont en mesure de s'acquitter de ces tâches même lorsqu'elles ne relèvent pas de leurs prérogatives du moment). Bien que leurs attributions varient substantiellement d'un pays à l'autre, les autorités bancaires ont tendance à couvrir un très large éventail d'intervenants et de produits sur les marchés de détail en rapport direct avec l'inclusion financière, notamment les dépôts et les crédits ; certaines ont également la responsabilité des paiements et des prestataires de services non bancaires, en l'occurrence des acteurs majeurs de l'inclusion financière tels que les coopératives financières et les prestataires du secteur de la microfinance<sup>4</sup>.

**Le Manuel n'est pas un récapitulatif des meilleures pratiques et ne se propose pas de modifier les normes internationales de contrôle bancaire en vigueur.** Il a plutôt pour but de recenser les principaux domaines dans lesquels les autorités bancaires ont

---

<sup>1</sup> Voir [CGAP \(2011\)](#) et [OCDE \(2011\)](#), ainsi que [Duke \(2009\)](#). Par exemple, le Conseil de stabilité financière ([FSB 2011](#)) constate, à la suite de la crise financière internationale, un accroissement des efforts déployés aux échelons national et international pour renforcer les mesures de protection des consommateurs, dans le but de promouvoir la stabilité financière.

<sup>2</sup> Selon les Perspectives de l'économie mondiale du FMI, 120 économies font partie de la catégorie des PED. Ce groupe inclut notamment 10 membres du G-20 et 51 « pays à faible revenu ». Source : [Financial Stability Issues in Emerging Market and Developing Economies. Report to the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Prepared by a Task Force of the Financial Stability Board and staff of the International Monetary Fund and the World Bank.](#)

<sup>3</sup> Dans le présent document, l'expression « pays à faible revenu » est utilisée pour désigner les PED dotés de ressources et de capacités extrêmement réduites dans le domaine de la supervision ; ces pays doivent aussi souvent faire face à d'autres obstacles tels que des cadres juridiques déficients et des systèmes judiciaires relativement inefficaces.

<sup>4</sup> Inévitablement, peu d'autorités bancaires dans les PED et d'autres pays couvrent la totalité du secteur financier. En réalité, dans beaucoup de pays, un nombre important de prestataires de services financiers peuvent exercer leur activité en dehors du champ d'action de toute autorité de supervision financière. Le Manuel technique ne formule aucune recommandation particulière sur la question de la couverture, étant donné que les solutions varient considérablement d'un pays à l'autre.

la possibilité d'améliorer la protection des consommateurs en exploitant au mieux leurs ressources et leurs mécanismes prudents existants, leur mandat statutaire, leurs prérogatives et leurs objectifs stratégiques tels que l'inclusion et la stabilité financières. Tout en s'appuyant sur des recherches antérieures consacrées à la réglementation sur la protection des consommateurs<sup>5</sup>, le Manuel est exclusivement axé sur le contrôle. Il résume et utilise des exemples tirés de recherches menées dans 44 pays dans ce domaine particulier<sup>6</sup>.

**Un mécanisme de contrôle de la protection<sup>7</sup> des consommateurs repose sur plusieurs éléments examinés successivement dans le présent Manuel :** (1) coordination et dispositions institutionnelles ; (2) approche en matière de contrôle ; (3) planification du contrôle ; (4) organisation interne ; (5) outils et techniques de contrôle ; (6) procédures de contrôle normalisées ; (7) types, sources et qualité de l'information ; et (8) intégration dans la réglementation des enseignements tirés de l'exercice du contrôle. Bien que le Manuel aborde chacun de ces points, il n'approfondit pas l'analyse des questions sortant du cadre de la responsabilité première de l'autorité bancaire telles que les mandats statutaires, les réglementations ou les dispositions institutionnelles plus larges régissant le contrôle dans le pays<sup>8</sup>.

La consigne d'orientation correspondant à chaque section fait l'objet d'un récapitulatif à la fin du présent résumé analytique. Le Manuel propose, dans sa conclusion, des conseils susceptibles d'intéresser particulièrement les autorités bancaires des pays à faible revenu, car ils portent sur le meilleur moyen d'introduire et d'agencer les principaux éléments du contrôle de la protection du consommateur de services financiers dans les pays où les autorités bancaires ont des ressources humaines ou financières limitées. Le support documentaire du Manuel comporte des exemples de pays (l'[Annexe 1](#) dresse la liste des pays ayant fait l'objet de recherche aux fins de la présente publication et l'[Annexe 2](#) décrit les pouvoirs publics intervenant dans le domaine de la protection des consommateurs dans les pays sélectionnés) et propose des liens vers des documents en rapport direct avec chaque rôle et chaque phase de la procédure de contrôle (voir « [Documents de référence provenant des pays](#) »).

**Sur le plan opérationnel, la mise en œuvre d'un mécanisme de contrôle repose sur une combinaison d'activités (i) essentielles ; (ii) complémentaires ; et (iii) autres.** Les activités essentielles concernent l'utilisation des outils de contrôle (surveillance des marchés, vérifications sur site et sur pièces, et actions visant à assurer l'application de la réglementation) ainsi que les techniques requises à cette fin. Les activités complémentaires visent, à des degrés divers, à soutenir et à orienter, directement ou indirectement, les activités de contrôle (par exemple, traiter les réclamations, répondre aux interrogations, et fournir des informations au grand public ainsi qu'aux différents organismes publics). Les autres activités ne sont pas directement liées à l'objectif de contrôle (par exemple, éduquer les consommateurs<sup>9</sup>). Le présent Manuel part du principe fondamental que les autorités bancaires sont plus efficaces lorsqu'elles axent leurs efforts sur les premières activités, à savoir les activités essentielles.

**La plupart des autorités bancaires des PED, y compris les pays à faible revenu, disposent d'options viables pour renforcer le contrôle de la protection des consommateurs.** La plupart des autorités bancaires peuvent s'appuyer sur des concepts connus ainsi que des procédures et des principes bien établis dans le domaine du contrôle prudentiel afin d'être plus efficaces dans la protection des consommateurs. Dans nombre de cas, un contrôle plus rigoureux peut être appliqué, même en l'absence d'une autorité officielle de protection des consommateurs ainsi que de réglementations spécifiques à cette fin. En d'autres termes, les autorités bancaires ont la possibilité de recourir aux capacités existantes et d'user de leurs compétences, de leur influence et de leur pouvoir avérés afin d'instaurer de meilleures pratiques de marché à l'intention des consommateurs. Dès lors qu'elles adoptent de bonnes pratiques en matière de protection des consommateurs, telles que la planification systématique et la normalisation des directives transmises au personnel chargé du contrôle, elles contribuent à la cohérence et à l'efficacité des mécanismes de supervision.

**Certaines autorités bancaires devront cependant résoudre des questions inhérentes à la mise en œuvre de l'ensemble des orientations et des pratiques décrites dans le présent Manuel.** En raison de conflits de priorités, du manque criard de

---

<sup>5</sup> Voir [Brix and McKee \(2010\)](#), [Dias and McKee \(2010\)](#), [Chien \(2012\)](#) et [Collins et al. \(2011\)](#). Voir aussi [Banque mondiale \(2012\)](#).

<sup>6</sup> Les experts et les agents chargés de la réglementation de 22 pays sur les 44 pris en considération ont été interrogés, tandis que les 22 pays restants ont simplement fait l'objet d'une recherche documentaire. Voir la [liste des pays examinés à l'Annexe 1](#).

<sup>7</sup> Alors que certains auteurs et autorités financières nationales font une différence entre la « protection des consommateurs » et le « comportement du marché », le présent document utilise uniquement la première de ces expressions.

<sup>8</sup> Il ne cherche pas, notamment, à arrêter une disposition institutionnelle optimale unique pour contrôler la protection des consommateurs de services financiers. L'analyse des avantages et des inconvénients des différentes dispositions sort du cadre du présent document.

<sup>9</sup> Nombre d'autorités bancaires considèrent que le consommateur doit être éduqué pour atteindre les objectifs fixés en matière de supervision et participer aux activités liées à la formation. Cette exigence d'éducation financière peut, par exemple, reposer sur l'hypothèse selon laquelle dispenser une formation contribue à une gestion financière responsable et, par conséquent, à une plus grande stabilité à long terme. Le présent Manuel évoque très brièvement les programmes d'éducation du consommateur, leur efficacité et leur incidence sur les efforts déployés dans le domaine de la supervision (points débattus dans le cadre des « autres activités »).

capacités et des restrictions inhérentes au contexte institutionnel global en matière de contrôle du secteur financier, les autorités bancaires accordent parfois la priorité à des activités complémentaires telles que la gestion des réclamations, plutôt qu'à des tâches essentielles comme les vérifications sur site et sur pièces. **Une approche progressive de la mise en œuvre, qui prévoit un agencement et un classement des priorités en fonction des risques réels et des possibilités de contrôle sur le marché, aidera probablement les autorités bancaires à surmonter ces obstacles.**

**Les autorités bancaires des PED doivent éviter de transposer les réglementations, les cadres institutionnels et les pratiques prudentielles d'autres pays sans réorganiser les priorités ou procéder aux adaptations nécessaires, ni tenir compte des risques spécifiques et du contexte du marché dans le cadre de leur rôle de contrôleur.** La transposition globale de pratiques peut non seulement nuire à la supervision et au respect de la réglementation, mais aussi porter préjudice à la réputation et à la crédibilité du contrôleur. La protection des consommateurs est un domaine relativement nouveau du contrôle du secteur financier, notamment en dehors des économies développées. Toutefois, la multiplication des expériences dans les PED permet de tirer de nouveaux enseignements susceptibles d'être utilisés dans d'autres pays.

### ***Résumé des orientations destinées aux autorités bancaires chargées de veiller à la protection des consommateurs dans les PED***

#### **Première orientation – Coordination et dispositions institutionnelles ([Section 2.1](#))**

L'autorité bancaire doit tirer parti de sa position dans le cadre institutionnel en place pour promouvoir la protection des consommateurs de services financiers. À ce titre, elle doit user de ses larges pouvoirs, de son arsenal de prérogatives et de toute sa crédibilité pour adopter des mesures visant à améliorer les résultats obtenus en la matière. Les objectifs du contrôle de la protection des consommateurs doivent être clairement énoncés dans la communication publique de l'autorité bancaire et, si possible, dans son mandat officiel. Cette même autorité doit également prévoir des mécanismes fonctionnels de collaboration et de coordination avec les pouvoirs publics et les organismes non gouvernementaux compétents dans la protection des consommateurs de services financiers, et soutenir leurs efforts visant à améliorer les pratiques en vigueur sur le marché dans les secteurs non réglementés.

#### **Deuxième orientation – Approche en matière de contrôle ([Section 2.2](#))**

L'autorité bancaire doit saisir toutes les occasions d'intégrer aux pratiques de supervision existantes des éléments de protection des consommateurs. Ce faisant, elle doit se concentrer sur ses activités de contrôle essentielles (plutôt que sur les activités complémentaires) en utilisant une combinaison judicieuse d'outils et de techniques. Elle doit également privilégier une approche axée sur le risque afin de cerner plus précisément les domaines prioritaires et d'optimiser l'utilisation des ressources, et elle doit régulièrement rendre compte sur les activités menées en faveur de la protection des consommateurs.

#### **Troisième orientation – Planification du contrôle ([Section 2.3](#))**

L'autorité bancaire doit asseoir le contrôle de la protection des consommateurs sur une planification systématique et exhaustive. Elle doit élaborer un programme de contrôle détaillé pour chaque cycle/année, en se fondant sur une évaluation des risques spécifiques encourus par le consommateur au regard des ressources disponibles au titre du contrôle.

#### **Quatrième orientation – Organisation interne ([Section 2.4](#))**

Alors que le cadre global de protection des consommateurs varie substantiellement d'un pays à l'autre, l'autorité bancaire doit pouvoir élaborer une approche répondant à ses impératifs immédiats en matière d'organisation interne. La stratégie peut faire l'objet d'ajustements dès lors qu'elle montre certaines faiblesses ou que le contexte évolue (par exemple, suite à l'adoption d'une réforme de la réglementation). Indépendamment de la structure organisationnelle globale mise en place par l'autorité bancaire, les efforts doivent viser à constituer une équipe spécialisée dans la protection des consommateurs et à assurer une coopération et une communication efficaces entre les autorités de contrôle prudentiel et les responsables de la protection des consommateurs.

**Cinquième orientation – Outils et techniques de contrôle ([Section 2.5](#))**

L'autorité bancaire doit utiliser une panoplie d'outils pour assurer la protection des consommateurs. Bien que les techniques habituellement utilisées lors du contrôle prudentiel soient largement applicables à la protection des consommateurs, elles devront probablement subir quelques modifications pour être conformes aux objectifs et aux réglementations en matière de contrôle de la protection des consommateurs. Par ailleurs, d'autres outils (en particulier ceux destinés au suivi du traitement des réclamations des consommateurs) devront être élaborés de toutes pièces. Les critères régissant la définition des priorités liées au contrôle de la protection des consommateurs seront aussi différents, selon toute vraisemblance, de ceux appliqués au contrôle prudentiel.

**Sixième orientation – Procédures de contrôle normalisées ([Section 2.6](#))**

L'autorité bancaire doit disposer de manuels de contrôle bien conçus, qui énoncent les procédures normalisées de contrôle de la protection des consommateurs, afin de renforcer la cohérence et la qualité du contrôle prudentiel.

**Septième orientation – Types, sources et qualité d'information ([Section 2.7](#))**

L'autorité bancaire doit, d'une part, consulter différentes sources pour recueillir les informations requises à des fins de contrôle et, d'autre part, s'employer au fil du temps à accroître l'éventail, la précision et la fiabilité des informations. Elle doit au moins collecter, à intervalles réguliers, des informations statistiques sur les réclamations des clients, en utilisant un modèle de rapport standard correspondant aux prestataires de services financiers qu'elle est chargée de superviser, et doit sonder le marché en organisant la remontée d'informations émanant d'autres sources.

**Huitième orientation – Intégration dans la réglementation ([Section 2.8](#))**

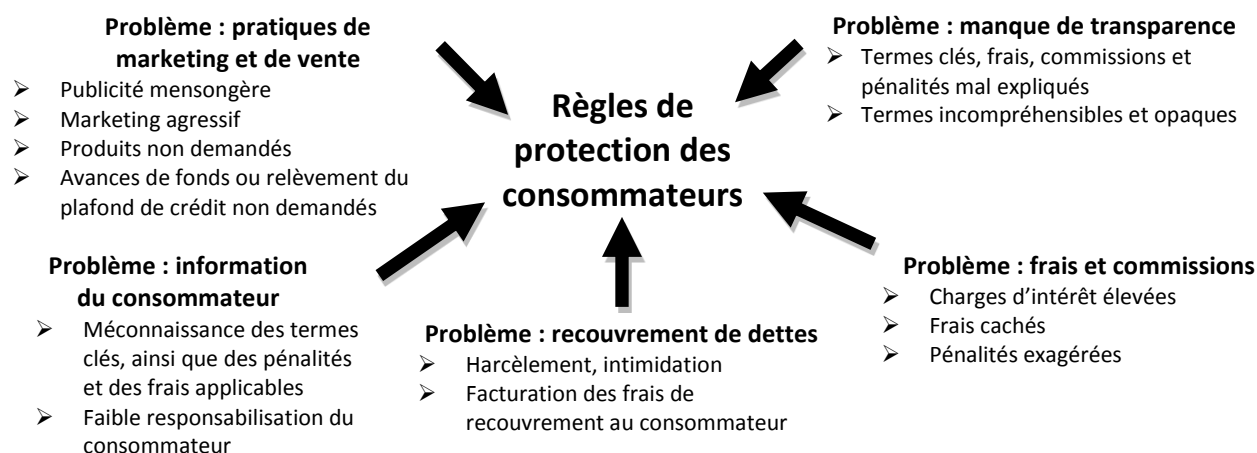
L'expérience et les connaissances issues du contrôle de la protection des consommateurs doivent être intégrées dans le processus de réglementation, en proposant des améliorations sur la protection des consommateurs, ainsi que dans le cadre réglementaire plus large du contrôle de la protection des consommateurs. De la même manière, elles doivent contribuer à l'élaboration de programmes de renforcement des capacités financières des consommateurs.



## 1. Introduction

La réglementation sur la protection des consommateurs de services financiers traduit l'attention que les autorités de contrôle et les responsables de l'action publique portent aux rapports existant entre les institutions financières et leurs clients. Cette attitude peut s'expliquer par des problèmes réels liés aux pratiques en vigueur sur le marché ou par la volonté d'éviter à l'avenir des situations conflictuelles. À titre d'exemple, la figure 1 résume les préoccupations de la Banque centrale de Malaisie (Bank Negara Malaysia) et illustre son approche du contrôle de la protection des consommateurs.

Figure 1 : Problèmes relatifs à la protection des consommateurs selon la Banque centrale de Malaisie



**Source :** Intervention de Koid Swee Lian de la Banque centrale de Malaisie à l'occasion d'une formation sur la réglementation et la supervision de la microfinance, dispensée par CGAP/SEACEN au Sri Lanka en octobre 2010.

La plupart des PED examinés aux fins d'élaboration du présent Manuel ont réglementé au moins un aspect de la protection des consommateurs de services financiers. La communication de l'information, notamment sur les marchés du crédit aux particuliers, est une des préoccupations stratégiques les plus souvent transposées dans la réglementation. Les PED se sont pratiquement tous dotés de règles en la matière pouvant aller de quelques lignes à un ensemble de normes exhaustives et détaillées. Dans certains pays, la réglementation sur la protection des consommateurs va bien au-delà des règles de communication de l'information puisqu'elle couvre, par exemple, la gestion des réclamations ainsi que les rapports connexes élaborés par les institutions financières, la participation à des mécanismes de médiation, les pratiques de vente et de marketing, les clauses contractuelles, l'interdiction de tout traitement injuste ou abusif, les normes d'éducation et de formation des commerciaux, les pratiques de recouvrement, et les normes de souscriptions.

Chaque détail des dispositions réglementaires influe sur la manière dont le contrôleur veille à assurer la mise en œuvre de ces prescriptions ainsi que sur le choix des techniques et outils les plus adaptés à cette fin. Par exemple, l'application d'une clause prévoyant simplement la communication d'une information spécifique ne fera pas l'objet de la même vérification qu'une règle prescrivant la publication d'une information à un moment donné et dans un format particulier. En effet, le fait de négliger la dimension temporelle de cette règle peut nuire à son objectif premier. Outre le caractère détaillé des normes réglementaires par rapport à la législation prudentielle dans certains cas, les textes relatifs à la protection des consommateurs emploient des termes tels que « trompeur », « abusif », « coercitif », « astreignant », « discriminatoire », « langage simple », « clair », et « juste ». Ces mots, et bien d'autres, ainsi que la nécessité de tenir compte, au titre de la protection du consommateur, du client en tant qu'individu et de sa situation personnelle, peuvent amener le plus souvent les autorités bancaires présentes sur le terrain à devoir trancher (interpréter), ajoutant ainsi un niveau supplémentaire de complexité.

Le Manuel est conçu pour aider les autorités bancaires<sup>10</sup> à faire respecter ces réglementations. Il est constitué de deux parties principales : la [Section 2](#) propose des informations détaillées sur les points d'orientation dans les huit domaines d'intérêt pour les structures et le personnel chargés des contrôles, tandis que la [Section 3](#) propose un cadre de hiérarchisation des priorités aux autorités bancaires — en particulier celles exerçant leurs activités dans les pays à faible revenu dotés de ressources et de capacités limitées — qui adoptent une approche progressive dans la mise en œuvre des critères d'orientation.

Les documents de référence figurent à la [section intitulée « Documents de référence provenant des pays »](#). Ils proviennent principalement des pays développés et, parfois, des contrôleurs d'assurance<sup>11</sup>. Il est impératif de les adapter à chaque contexte national. **Ce document ne peut être transposé en bloc, ni considéré comme un recueil des meilleures pratiques ou directives pour le contrôle.**

## 2. Orientations relatives à un contrôle efficace de la protection des consommateurs dans les PED

### 2.1 Première orientation – Coordination et dispositions institutionnelles

L'autorité bancaire doit tirer parti de sa position dans le cadre institutionnel en place pour promouvoir la protection des consommateurs de services financiers. À ce titre, elle doit user de ses larges pouvoirs, de son arsenal de prérogatives et de toute sa crédibilité pour adopter des mesures visant à améliorer les résultats obtenus en la matière. Les objectifs du contrôle de la protection des consommateurs doivent être clairement énoncés dans la communication publique de l'autorité bancaire et, si possible, dans son mandat officiel. Cette même autorité doit également prévoir des mécanismes fonctionnels de collaboration et de coordination avec les pouvoirs publics et les organismes non gouvernementaux compétents dans la protection des consommateurs de services financiers, et soutenir leurs efforts visant à améliorer les pratiques en vigueur sur le marché dans les secteurs non réglementés.

Les dispositions institutionnelles, qui encadrent les prérogatives des autorités bancaires, varient substantiellement d'un pays à l'autre. La figure 2 offre un aperçu schématique de l'éventail, variable, des attributions des autorités bancaires (secteurs ou types d'institution) ainsi que des objectifs couverts aux termes des statuts. La plupart des pays qui ont fait l'objet de recherches dans le cadre de ce présent Manuel se situent aux deux extrémités du spectre<sup>12</sup>. Ils bénéficieraient tous, sans exception, des fruits d'un travail supplémentaire dans le cadre des dispositions institutionnelles existantes (dont la modification est difficile à mettre en œuvre pour plusieurs raisons). Bien que certains pays émergents et développés mettent en œuvre ou aient récemment créé des variations du « modèle bipolaire » dans lequel la protection des consommateurs et le contrôle prudentiel sont confiés à deux organismes distincts<sup>13</sup>, le modèle semi-intégré est beaucoup plus répandu dans les PED<sup>14</sup>. Rien ne permet d'affirmer qu'un modèle particulier sera d'une même efficacité dans tous les PED et, par conséquent, aucun modèle ne doit

<sup>10</sup> Comme indiqué, dans beaucoup de PED, l'autorité de contrôle financier (dénommée « autorité bancaire » dans le présent guide, même si le champ de ses attributions peut englober les activités d'entités financières non bancaires ou de services financiers non bancaires tels que l'assurance et le paiement de masse) joue un rôle majeur dans la protection du consommateur de services financiers.

<sup>11</sup> L'expérience issue du contrôle des marchés des capitaux peut aussi être pertinente (par exemple, les supports relatifs à l'évaluation de l'adéquation des produits avec les besoins des consommateurs individuels ou des segments de consommateurs), mais n'a pas été incluse dans le présent Manuel.

<sup>12</sup> À la suite de la crise financière internationale, la place à occuper sur le spectre, correspondant au niveau d'intégration institutionnelle du contrôle financier, est revenue au premier plan de l'actualité. Pour un débat exhaustif (d'une très grande pertinence même s'il date d'avant la crise) sur le cadre institutionnel nécessaire à l'exercice de contrôle financier, voir [Carmichael et al. \(2004\)](#).

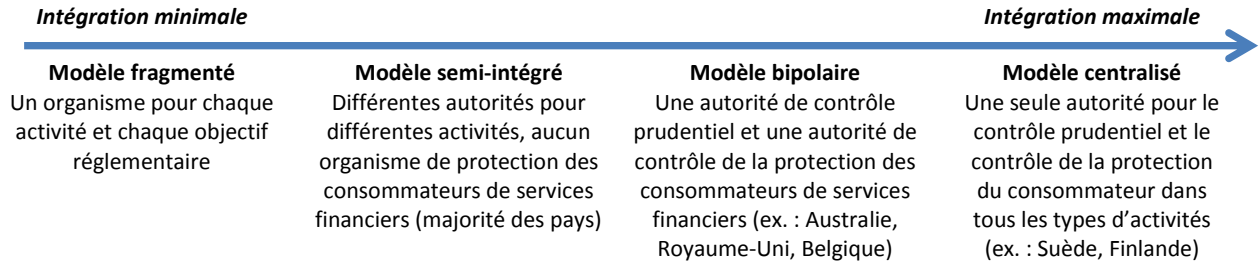
<sup>13</sup> Par exemple, les États-Unis ont mis en place le [Consumer Financial Protection Bureau](#) en 2010, le Royaume-Uni a créé le [Financial Conduct Authority](#) en 2013 et la Belgique a mis sur pied l'[Autorité des services et marchés financiers](#) en 2011. Au Royaume-Uni et en Belgique, les nouvelles autorités chargées de la protection des consommateurs émanent d'un seul contrôleur prudentiel ou direction générale (la Financial Services Authority et la Commission bancaire, financière et des assurances, respectivement). Dans les deux cas, le nouvel organisme est également chargé du contrôle prudentiel des plus petites structures tandis que la banque centrale est investie de celui des grandes banques et des institutions non bancaires.

<sup>14</sup> Dans les PED étudiés, seuls le Mexique et l'Afrique du Sud disposent de modèles « bipolaires » à certains égards. Dans le cas du Mexique, la [Condusef](#) est l'organisme de protection des consommateurs de services financiers, mais elle est uniquement habilitée à effectuer des inspections sur site dans un secteur. L'autorité bancaire, la [National Banking and Securities Commission \(CNBV\)](#) est l'organisme autorisé à conduire des inspections sur site dans toutes les institutions financières relevant de ses attributions. Les règlements de la Condusef ne couvrent pas tous les services financiers. En Afrique du Sud, le [National Credit Regulator \(NCR\)](#) couvre l'ensemble des fournisseurs de crédits, indépendamment du fait qu'ils soient contrôlés par la [Banque centrale d'Afrique du Sud](#).

être transposé en bloc d'un pays à l'autre. La configuration institutionnelle la plus indiquée et la plus faisable à court, à moyen et à long terme, reste tributaire du contexte national.

**Figure 2 : Structure nationale de supervision à l'appui du contrôle de la protection du consommateur de services financiers**

*Au niveau national, la structure de supervision peut présenter différents degrés d'intégration au regard des objectifs réglementaires (contrôle prudentiel, protection des consommateurs, stabilité du système, concurrence) et des types d'activités considérés (banque, assurance, valeurs mobilières). Le rôle du contrôleur financier dans la surveillance de la protection du consommateur dans chaque pays sera défini dans ce contexte plus large.*



Source : adapté de [Carmichael et al. \(2004\)](#).

Indépendamment de la diversité des dispositions institutionnelles, les autorités bancaires sont, dans la plupart des cas, tenues d'assumer certaines voire toutes les responsabilités liées à la protection des consommateurs de services financiers sur les marchés réglementés. En outre, leurs prérogatives s'étendent à la grande majorité des marchés de services aux particuliers, y compris les dépôts et les crédits. Certaines peuvent même englober les prestataires de services de paiement (cas de nombreuses banques centrales) et les sociétés qui jouent un rôle prépondérant dans l'inclusion financière comme, par exemple, les coopératives financières et les fournisseurs de microcrédits. Pour ces raisons, les autorités bancaires doivent s'employer à renforcer le contrôle de la protection des consommateurs, en s'appuyant sur leur position dans le cadre institutionnel existant ainsi que leur large éventail de prérogatives statutaires.

L'assise juridique des dispositions institutionnelles a une incidence sur l'étendue de la couverture de contrôle, c'est-à-dire qu'elle détermine les types de prestataires et de marchés de produits soumis à la réglementation mise en œuvre par les autorités de contrôle. Inévitablement, la grande majorité des autorités bancaires des PED ne couvre pas la totalité du secteur financier et certaines entités peuvent ne relever d'aucune autorité de contrôle. Un nombre considérable de consommateurs vulnérables à faible revenu sont parfois desservis exclusivement par ces entités et, selon les pratiques de marché en vigueur, cette situation peut engendrer certaines inquiétudes au regard de la protection de ces personnes. En conséquence, d'autres organismes gouvernementaux et non gouvernementaux seront peut-être appelés à conjuguer leurs efforts pour compléter l'action menée par les autorités bancaires, et ces dernières sont invitées, le cas échéant, à leur prêter main-forte. Par exemple au Chili, les autorités financières ont coordonné leurs actions en vue de modifier la législation et de contrôler, d'une manière ou d'une autre, les magasins de produits blancs étant donné que ces établissements sont devenus — comme dans beaucoup d'autres pays latino-américains — d'importants fournisseurs de crédits à la consommation.

Le contrôle prudentiel et le contrôle de la protection des consommateurs exigent un certain degré de coordination et de collaboration entre les différents organismes, aux termes des dispositions institutionnelles existantes. La coordination revêt une importance toute particulière dans les nombreux pays dotés de superviseurs prudeniels multiples (dans le domaine de l'assurance, de la banque et des valeurs mobilières). En outre, l'autorité bancaire devra peut-être coordonner son action avec d'autres entités telles que les organismes chargés de la protection des consommateurs au sens large, les organismes de protection des consommateurs de services financiers, les organismes d'exécution, la justice, les législateurs et les responsables de l'action publique (voir les exemples dans l'encadré 1). Le Comité de Bâle<sup>15</sup> a déjà souligné l'importance d'un cadre de coopération et de collaboration fondé sur les principes suivants :

<sup>15</sup> Voir les [Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace, Principe 3](#).

- Échanger des informations, y compris les statistiques relatives aux réclamations, les rapports de fraudes ainsi que les données relatives aux actions intentées contre les institutions contrôlées ou leur direction.
- Mener des activités conjointes telles que des examens, des recherches, des enquêtes, l'harmonisation des réglementations et de la communication d'information, ainsi que l'éducation et/ou la sensibilisation des consommateurs.
- Coordonner les réponses apportées aux questions relatives aux consommateurs, à l'échelon du groupe ou du marché, dans le domaine du contrôle et des réglementations.
- Publier des déclarations conjointes et collaborer avec les représentants du secteur pour résoudre les problèmes auxquels sont confrontés les consommateurs, et atteindre des objectifs stratégiques communs.

**Encadré 1 : Exemples de coordination entre organismes officiels en matière de protection des consommateurs de services financiers**

- *Brésil* : La [Banque centrale du Brésil](#) a signé des accords de coopération avec l'organisme de surveillance de la concurrence et les entités chargées de la protection des consommateurs en général. Ces institutions partagent les informations relatives aux réclamations introduites par les consommateurs et mènent des recherches conjointes sur les questions de concurrence.
- *Nigéria* : La [Banque centrale du Nigéria](#) aide l'organisme chargé de la protection générale des consommateurs en poussant les institutions financières à apporter des solutions aux réclamations introduites par les consommateurs à titre individuel auprès de cette autorité.
- *Mexique* : La [Commission nationale des opérations bancaires et des valeurs mobilières \(CNBV\)](#) dispense une assistance technique à la [Condusef](#) et effectue des missions d'inspection conjointes avec cet organisme de protection des consommateurs de services financiers. La CNBV canalise également les rapports sur les plaintes émanant des institutions financières, qui sont examinés en collaboration avec la Condusef.
- *Pérou* : La [Surintendance des banques et assurances](#) entretient une étroite collaboration avec l'[Indecopi](#), l'organisme chargé de la protection générale des consommateurs, et affecte notamment un même numéro d'identification aux réclamations introduites à l'encontre des institutions financières afin de réduire au maximum les doublons.
- *États-Unis* : Le [Bureau de la protection financière du consommateur \(CFPB\)](#) a signé un [protocole d'accord](#) avec d'autres entités fédérales de contrôle financier afin d'instaurer une coordination qui inclut l'échange d'informations confidentielles sur les institutions contrôlées. L'accord vise également à simplifier l'arsenal réglementaire régissant les analyses de cas et les critères de communication d'information imposés par les différentes autorités bancaires.

*Il convient de souligner que chacun de ces pays est susceptible d'offrir d'autres exemples de coordination entre organismes compétents qui ne figurent pas dans le présent document.*

Bien qu'ils n'aient pas vocation à se substituer aux autorités officielles de contrôle, les institutions autoréglementées et les associations sectorielles peuvent être appelées à jouer un rôle complémentaire, et l'autorité bancaire peut juger utile de collaborer également avec elles. Cette démarche peut s'avérer utile pour assurer le respect de la réglementation et mettre en œuvre des mesures non réglementaires telles que les campagnes de sensibilisation. Par exemple, la [Banque centrale du Brésil](#) a coordonné son action avec la [Fédération brésilienne des banques](#) dans le cadre d'une campagne nationale visant à inciter les consommateurs à tenter, tout d'abord, de résoudre leur différend avec le prestataire de services financiers avant d'avoir recours à un tiers. La [Banque du Mozambique](#) collabore avec la fédération bancaire pour produire des supports pédagogiques. La [Banque centrale des Philippines](#) travaille en coordination avec le [Conseil de la microfinance](#), une association spécialisée, afin d'appliquer des normes régissant la publication d'informations financières dans le secteur non réglementé de la microfinance. Notre échantillon comporte de nombreux exemples de ce type.

Dans certains pays, y compris quelques pays à faible revenu, les institutions autoréglementées peuvent être appelées à jouer un rôle officiel dans l'élaboration de normes déontologiques minimales, autorisées, voire prescrites, par les règlements ou la législation. C'est le cas du Malawi, même si cette disposition n'a pas encore été mise en œuvre. Il en va de même en Inde, à quelques différences près, où la banque centrale soutient un organisme indépendant de surveillance de la finance (voir encadré 2) afin d'assurer la conformité de toute activité avec les codes en vigueur dans le secteur. Quelques autorités bancaires (par exemple, l'[Agence de la consommation en matière financière du Canada](#)) sont officiellement habilitées à veiller à ce que les institutions financières adhèrent aux codes de conduite du secteur arrêtés par des institutions autoréglementées. Toutefois, dans la plupart des PED, les institutions autoréglementées et les associations du secteur n'ont ni la solidité ni les attributions nécessaires pour assurer le strict respect des codes en vigueur. Dans la plupart des cas, les autorités bancaires doivent éviter de

confier à ces institutions toute activité de contrôle statutaire sauf si un mécanisme efficace est en place pour veiller à la stricte application des réglementations.

#### **Encadré 2 : Rôle des institutions autoréglementées en Inde dans le cadre de la protection des consommateurs de services financiers**

La [Banque centrale d'Inde \(RBI\)](#) est non seulement l'autorité de contrôle et de réglementation du secteur bancaire mais aussi, par le biais de son « médiateur bancaire », l'organisme tiers officiel en cas de recours. L'[Association bancaire indienne \(IBA\)](#) est une entité autoréglementée et l'[Office indien des codes et normes bancaires \(BCSBI\)](#) est un service de contrôle indépendant. Les tribunaux de consommateurs proposent également des recours juridiques. La banque centrale est chargée de veiller à l'application de la réglementation, mais elle bénéficie à cette fin, dans le domaine de la protection du consommateur, du soutien de BCSBI, légalement habilité à exiger le respect de ses codes au sein des institutions membres (même si l'adhésion à l'Office n'est pas obligatoire). Pour s'assurer que ses codes sont dûment appliqués, le BCSBI utilise des mécanismes de contrôle tels que des visites sur site et une surveillance externe des marchés. Il canalise également les réclamations et examine les informations émanant du médiateur sur ces dossiers afin de déceler toute violation de ses codes ainsi que l'émergence de problèmes systémiques touchant les consommateurs. Outre son action de supervision, le BCSBI œuvre aussi à la sensibilisation des consommateurs et coordonne, avec le médiateur de la banque centrale, les programmes de communication dans ce domaine.

Le rôle du BCSBI se différencie de celui de l'IBA en ce sens que sa mission première consiste à veiller au respect des codes en vigueur dans le secteur, tandis que les activités de promotion et de représentation relèvent exclusivement des attributions de l'IBA. Par ailleurs, les normes et le code de l'IBA revêtent un caractère volontaire plutôt que contraignant pour les banques membres.

Il est important de souligner que l'action du BCSBI n'est pas menée au nom de la banque centrale sans quoi l'Office serait considéré comme un mécanisme de supervision « délégué » ou « auxiliaire ». Cependant, le BCSBI a bénéficié d'une assistance financière substantielle de la banque centrale pour son rôle de soutien. Le [Lending Standards Board](#), qui a remplacé le Banking Code and Standards Board au Royaume-Uni, joue un rôle similaire.

**Sources :** sites web de la RBI et du BCSBI, [Rapport annuel 2011-12 du BCSBI](#) et [Srinivasan 2010](#).

## **2.2 Deuxième orientation – Approche en matière de contrôle**

L'autorité bancaire doit saisir toutes les occasions d'intégrer aux pratiques de supervision existantes des éléments de protection du consommateur. Ce faisant, elle doit se concentrer sur ses activités de contrôle essentielles (plutôt que sur les activités complémentaires) en utilisant un savant mélange d'outils et de techniques. Elle doit également privilégier une approche axée sur le risque afin de cerner plus précisément les domaines prioritaires et d'optimiser l'utilisation des ressources, et elle doit régulièrement rendre des comptes sur les activités menées en faveur de la protection du consommateur.

### **2.2.1 Contrôle de la protection du consommateur axé sur le risque**

Malgré la complexité de la réglementation sur la protection des consommateurs et l'absence de normes internationales régissant le contrôle de cette protection, les principes du contrôle prudentiel les plus courants sont généralement applicables et conformes à une approche effective du contrôle de la protection des consommateurs.

Par exemple, les autorités de contrôle prudentiel et les responsables de la protection des consommateurs s'attendent à ce que les institutions financières soient dotées de normes de gouvernance rigoureuses, car les institutions soumises à une gestion irréprochable et transparente sont plus enclines à adopter de bonnes pratiques commerciales, respectueuses des consommateurs.

Les [Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace](#) du Comité de Bâle sont on ne peut plus pertinents puisqu'ils soulignent la nécessité d'accorder la priorité aux aspects suivants :

- Les banques disposent d'un processus complet de gestion des risques couvrant les risques les plus importants.
- Le conseil d'administration et la direction générale ont pleine conscience des risques et exercent une surveillance adéquate.
- Les banques disposent d'une procédure de gestion des risques adaptée au profil et à la complexité de ces derniers.
- Les banques possèdent des systèmes d'information adéquats (par exemple, pour gérer les réclamations des consommateurs).

- Les banques sont dotées de mécanismes de contrôle internes, de fonctions de conformité et d'audit interne<sup>16</sup> ainsi que d'une structure et d'une politique de gouvernance qui sous-tendent le bon fonctionnement d'un cadre sain<sup>17</sup>.
- Le régime de rémunération des banques est conforme à leurs objectifs déclarés, à leur profil de risque et à leurs principes déontologiques<sup>18</sup>.

Les évaluations de risques visant à atteindre le six buts susmentionnés servent utilement l'objectif du contrôle de la protection des consommateurs. L'intégration de ce contrôle dans les attributions de l'autorité bancaire peut même contribuer au renforcement du processus actuel de surveillance dans ces domaines. Par exemple, une institution qui a mis en place un cadre sain de gestion des risques d'entreprise afin d'atténuer les risques prudentiels adoptera sans doute plus volontiers des normes déontologiques rigoureuses. Bien qu'elles poursuivent des objectifs globalement complémentaires et qu'elles reposent sur des principes généraux similaires, la protection des consommateurs et la surveillance prudentielle peuvent parfois conduire, dans des circonstances exceptionnelles, à des décisions contradictoires. Par exemple, l'ordre intimé à une banque de retirer un produit lucratif du marché au motif d'un vice de communication ou de toute autre anomalie préjudiciable au consommateur peut avoir des conséquences financières majeures susceptibles d'avoir une incidence sur les normes prudentielles minimales. Bien que ces cas de figure théoriques restent plutôt rares dans la pratique, les autorités bancaires doivent être prêtes à gérer ce type de situation de manière efficace et opportune.

Comme dans le cas du contrôle prudentiel, un cadre de contrôle de la protection du consommateur qui maximise l'affectation des ressources dédiées à la supervision doit être fondé sur le risque. Davantage d'efforts et de ressources doivent être consacrés aux institutions les plus à risque ainsi qu'aux questions intéressantes au premier chef le consommateur (par exemple, des problèmes systémiques ou des faiblesses d'institutions individuelles susceptibles d'avoir un effet de démonstration majeure sur l'ensemble du marché contrôlé). Plusieurs PED ont mis en œuvre un contrôle prudentiel axé sur le risque alors que certains, notamment des pays à faible revenu, continuent d'éprouver des difficultés à intégrer ce concept et d'appliquer des procédures fondées sur la conformité moins efficaces. Tout en reconnaissant ces difficultés, les autorités bancaires doivent s'efforcer de relever le défi et d'adopter une approche de la protection des consommateurs axée sur le risque. Dans certains PED, cette démarche pourrait se matérialiser en même temps que la mise en œuvre de procédures de contrôle fondées sur le risque à des fins prudentielles.

Pour recenser les institutions les plus à risque ou les questions les plus délicates, les autorités bancaires doivent définir des critères et des indicateurs pouvant être évalués, en grande partie, au moyen d'outils prudentiels tels que l'analyse et la surveillance des marchés. Étant donné que la protection des consommateurs a trait au rapport entre une entité contrôlée et ses clients, certains critères particuliers sont différents de ceux régissant une évaluation des risques prudentiels. Par exemple :

- Nombre de clients individuels (à l'exception des personnes morales et des clients fortunés)
- Nombre de comptes (par ex. : prêts, dépôts, cartes)
- Nombre des réclamations introduites par les clients à l'aune d'un critère quantitatif tel que le nombre total de déposants, d'emprunteurs, total actif, ou le chiffre d'affaires
- Chiffre d'affaires annuel
- Nature des réclamations des consommateurs (par exemple, les plaintes relatives aux fraudes et aux comportements abusifs peuvent être jugées plus sérieuses que celles concernant des erreurs)
- Principale ligne de produits (ex. : complexité) et part de marché
- Canaux de distribution (ex. : agents tiers ou courtiers)
- Profil du segment cible
- Réputation de l'institution
- Évaluation préalable du contrôle interne de l'institution et de la qualité de sa gestion
- Couverture géographique

Alors que les autorités se familiarisent peu à peu avec le contrôle axé sur les risques, elles peuvent juger utile d'utiliser un système de matrices et de classement afin de consigner, sous une mesure unique, les indicateurs de risque pour le consommateur ainsi que les résultats des évaluations. Comme dans les matrices de risques prudentiels, chaque indicateur est pondéré en fonction de son importance et intégré à la matrice afin d'arrêter une notation globale des risques. Cette dernière

<sup>16</sup> Comme le stipulent les [Principes fondamentaux](#), les expressions *fonction de conformité* et *audit interne* ne désignent pas nécessairement une unité spécifique au sein de l'organisation, mais peuvent faire référence aux agents affectés à ce rôle.

<sup>17</sup> Selon les [Principes fondamentaux](#), une solide gouvernance d'entreprise constitue le fondement d'une gestion efficace des risques et de la confiance du public. La structure de gouvernance d'entreprise doit appuyer les stratégies et les procédures régissant les questions relatives à la protection des consommateurs. Pour de plus amples informations sur la gouvernance d'entreprise, voir BIS 2010b.

<sup>18</sup> Voir [BIS \(2010a\)](#).

permet de comparer immédiatement les risques inhérents à la protection des consommateurs entre différentes institutions et ce, dans le but de fixer des priorités de contrôle et d'évaluer la conformité à l'échelon global. Bien que l'utilisation de classements et de matrices de risques soit répandue dans le domaine du contrôle prudentiel axé sur les risques, elle reste rare dès lors qu'il s'agit de contrôler la protection des consommateurs. Nos recherches indiquent que seul le Pérou, parmi les PED, utilise un système officiel de notation des risques dans le domaine de la protection des consommateurs (voir tableau 1). La Malaisie et le Brésil ont également élaboré des indicateurs de risque pour la protection des consommateurs, mais ils ne les ont pas encore intégrés dans un système de notation. Au Mexique, la [CNBV](#) a recours à certains indicateurs, qui sont repris dans la notation globale des risques de chaque institution (sous la rubrique risques opérationnels), mais elle ne dispose pas d'un système de notation particulier pour les risques liés à la protection des consommateurs.

### Encadré 3 : Exemples d'indicateurs de risques liés à la protection des consommateurs au Pérou

<b>Direction générale des banques, des compagnies d'assurances et des sociétés de gestion des caisses de retraite au Pérou Département des services et produits de consommation</b>
<p>Le Département des services et produits de consommation utilise une matrice détaillée pour, d'une part, évaluer les risques pesant sur la protection des consommateurs au sein des institutions contrôlées et, d'autre part, hiérarchiser les contrôles. La matrice de risques aide l'autorité compétente à déterminer le degré de contrôle nécessaire et elle s'intègre à l'évaluation globale des risques prudentiels des institutions. Elle comprend les indicateurs et sous-indicateurs de risque suivants (ainsi que le niveau d'importance connexe qui se traduit concrètement en différentes pondérations de risque) :</p> <p><b>1<sup>er</sup> indicateur — Communication d'information</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Dans les agences (important)</li> <li>○ Publication sur le site web des normes de communication de l'information (important)</li> <li>○ Documentation mise à la disposition des clients (très important)</li> <li>○ Gestion des fichiers client (important)</li> <li>○ Conformité des contrats aux réglementations (très important)</li> </ul> <p><b>2<sup>e</sup> indicateur — Chargé du service clientèle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Politiques et règles (important)</li> <li>○ Engagement du conseil d'administration (très important)</li> <li>○ Chargé du service clientèle – profil (important)</li> <li>○ Chargé du service clientèle – coordination avec le directeur général (important)</li> <li>○ Chargé du service clientèle – résultats (très important)</li> <li>○ Chargé du service clientèle – programme et rapport annuels (important)</li> </ul> <p><b>3<sup>e</sup> indicateur — Gestion des relations avec la clientèle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Disponibilité des agents chargés du service clientèle (très important)</li> <li>○ Formation et évaluation des agents (très important)</li> <li>○ Politiques et procédures de gestion des réclamations (très important)</li> <li>○ Infrastructure des départements chargés du service à la clientèle et de la gestion des réclamations (important)</li> <li>○ Gestion des réclamations (important)</li> <li>○ Système d'information sur la gestion des réclamations (très important)</li> <li>○ Informations publiées sur le site web (important)</li> <li>○ Information sur les procédures de gestion des réclamations et les autres dispositifs de redressement (important)</li> </ul> <p><b>4<sup>e</sup> indicateur — Réclamations</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nombre de réclamations par rapport au volume d'opérations trimestrielles (très important)</li> <li>○ Nombre total de réclamations satisfaites en faveur de l'institution au regard du <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ nombre de titulaires de cartes de crédit (important)</li> <li>▪ nombre de titulaires de cartes de débit (important)</li> <li>▪ nombre de clients titulaires d'un prêt (important)</li> <li>▪ nombre de titulaires d'un compte épargne (important)</li> </ul> </li> </ul> <p>Tous les indicateurs sont évalués au titre du niveau de respect de la conformité réglementaire (de 0 à 100 %. Le 4<sup>e</sup> indicateur est évalué conformément au nombre d'écarts-type par rapport à la moyenne du secteur calculée pour chaque sous-indicateur.</p>

Citons les autres exemples suivants :

- L'[Agence de la consommation en matière financière du Canada \(ACFC\)](#) a récemment mis en œuvre son Modèle d'évaluation des risques (MER) qui permet de mesurer des risques comparables au sein d'une même institution par rapport à toutes les autres institutions ainsi que les groupes de pairs.

- Aux États-Unis, les autorités bancaires fédérales utilisent un [système de notation uniforme](#), adopté par le [Federal Financial Institutions Examination Council \(FFIEC\)](#), qui considère que la conformité à la réglementation sur la protection des consommateurs est un domaine spécialisé qui, à ce titre, sort du système de notation ordinaire CAMELS<sup>19</sup>. La conformité est évaluée sur une échelle de 1 à 5. La notation inclut l'évaluation de la conformité réglementaire, l'adéquation des systèmes de fonctionnement d'une institution conçus pour assurer une conformité systématique, ainsi que les dispositions, les capacités et l'engagement de la direction à cet égard. L'encadré 4 décrit succinctement l'approche axée sur les risques que l'[Office of the Comptroller of the Currency \(OCC\)](#) a adoptée aux États-Unis.

**Encadré 4 : Contrôle de la conformité à la réglementation sur la protection des consommateurs au sein de l'Office of the Comptroller of the Currency (OCC) aux États-Unis**

La conformité porte sur quatre domaines fonctionnels de législations et de réglementations sur la protection des consommateurs : (i) prêts équitables, (ii) prêts, (iii) dépôts, et (iv) autres.

Pour toutes les institutions bancaires, quelle que soit leur taille, les stratégies de contrôle de la conformité à la réglementation sur la protection des consommateurs doivent être axées sur le risque. Dans les banques de proximité dotées de stratégies de contrôle intégrées, les autorités vérifient en général la conformité à la réglementation sur la protection des consommateurs dans le cadre de l'évaluation principale. Le champ d'évaluation des transactions doit être tributaire du profil de risque de l'établissement bancaire au regard de la conformité, de l'ampleur et des résultats des audits, ainsi que du délai écoulé depuis le dernier contrôle. En ce qui concerne les grandes banques, les procédures de contrôle de conformité à la réglementation sur la protection des consommateurs incluent une vérification du système de gestion des risques en matière de conformité et peuvent viser les lignes de produits et les centres de décision susceptibles de présenter le plus de risques. À chaque cycle, les autorités de contrôle évaluent les risques liés aux prêts équitables dans chaque banque nationale. Selon les résultats obtenus, elles peuvent décider d'instaurer un contrôle prudentiel afin d'imposer l'application de la législation et des réglementations relatives aux prêts équitables. L'OCC recense également les institutions bancaires devant faire l'objet d'un contrôle approfondi au titre des prêts équitables à l'aide d'un mécanisme de sélection et grâce à l'examen d'un échantillon aléatoire qui vient compléter les évaluations permanentes menées par le bureau de contrôle.

**Source :** Office of the Comptroller of the Currency, [Comptroller's Handbook, Bank Supervision Process, September 2012 Update](#)

## 2.2.2 Rôle de l'autorité bancaire dans la gestion des réclamations des consommateurs

Sur le plan opérationnel, la mise en œuvre d'un régime de contrôle repose sur une combinaison d'activités (i) essentielles, (ii) complémentaires et (iii) autres. Les premières concernent l'utilisation d'outils de contrôle destinés à la surveillance des marchés, aux vérifications sur place et sur pièces, et aux actions visant à assurer l'application des réglementations. Les deuxièmes visent, à des degrés divers, à soutenir et à renseigner, directement ou indirectement, les activités de contrôle (par exemple, traiter les réclamations, répondre aux interrogations et fournir des informations au grand public ainsi qu'aux différents organismes officiels). Les troisièmes ne sont pas forcément liées à l'objectif de contrôle ou à l'obligation de rendre des comptes au public (par exemple, éduquer le consommateur<sup>20</sup>). Chaque autorité de contrôle bancaire doit définir le meilleur équilibre entre ces trois éléments pour une utilisation optimale des ressources limitées dont elle dispose dans le cadre des activités menées en faveur de la protection des consommateurs.

Dans les PED, beaucoup d'autorités bancaires participent activement à la protection des consommateurs, mais nombre d'entre elles ne tirent peut-être pas le meilleur parti de leurs ressources, car elles se concentrent sur une activité complémentaire à forte intensité de main-d'œuvre : la gestion des réclamations. Même lorsque cette activité est confiée à des entités séparées au sein d'une même institution ou à des organismes extérieurs (par exemple, un organisme chargé de la protection générale des consommateurs), les autorités de contrôle prudentiel s'occupent parfois des réclamations, car ces entités ou services n'ont pas les compétences requises. Certaines autorités de contrôle bancaire — en particulier dans les pays à faible revenu où les institutions financières, les mécanismes de recours auprès d'un tiers, les organismes de protection des consommateurs et les tribunaux d'instance fonctionnels ne parviennent

<sup>19</sup> CAMELS (*capital adequacy, asset quality, management, earnings, liquidity, and sensitivity*) est un cadre de contrôle prudentiel, axé sur les risques, largement utilisé.

<sup>20</sup> Beaucoup d'autorités bancaires participent à l'éducation des consommateurs, soit pour contribuer à l'effort de protection soit simplement parce que cette éducation relève officiellement de leurs attributions. Dans certains cas, l'exigence d'éducation financière peut reposer sur l'hypothèse selon laquelle dispenser une formation contribue à une gestion financière responsable et, par conséquent, à une plus grande stabilité à long terme. Le présent Manuel n'évoque ni les programmes d'éducation des consommateurs ni leur efficacité ou leur incidence sur les efforts déployés dans le domaine prudentiel.



pas à gérer les réclamations — finissent par devenir la principale ou la seule ligne de défense des consommateurs. Par conséquent, elles voient leurs ressources, déjà disponibles en quantité limitée, soumises à rude épreuve.

En outre, lorsque les informations résultant de la gestion des réclamations ne servent pas au renforcement du dispositif de contrôle et de réglementation, l'allocation de ressources est encore moins efficace. Le contexte national détermine si la gestion des réclamations relève ou non des attributions de l'autorité bancaire. Dans certains PED, cette dernière est le seul organisme statutaire habilité à assumer cette responsabilité, au moins à court et à moyen terme. Elle peut également l'être dans la plupart des pays à faible revenu. Étant donné que de nombreuses démarches des consommateurs portent en réalité sur des demandes d'information plutôt que sur des réclamations, il est recommandé, dès lors que l'autorité bancaire est chargée de la gestion de ces réclamations, de mettre en place un dispositif plus simple à cette fin comme, par exemple, des formulaires ou des brochures d'information.

Les autorités bancaires des PED, qu'elles soient ou non chargées de la gestion des réclamations, doivent saisir l'occasion d'exploiter au mieux les outils et techniques destinés au contrôle de la protection des consommateurs plutôt que de se concentrer exclusivement sur la gestion des réclamations. Tout en s'attachant à évaluer la qualité et l'efficacité des mécanismes utilisés à cette fin, elles doivent laisser aux institutions financières la responsabilité première de gérer les réclamations. Pour être efficaces, elles doivent utiliser les statistiques sur les réclamations émanant des institutions et d'autres entités (par exemple, les organismes de protection des consommateurs) et exploiter ces données afin de cerner les risques pour le consommateur, de définir les priorités de contrôle et de guider les réformes de la réglementation. Un contrôle de qualité doit permettre aux institutions bancaires d'améliorer la gestion des réclamations au fil du temps et, par conséquent, de devenir des canaux plus fiables dès lors qu'il s'agit de répondre aux doléances des consommateurs. L'autorité bancaire peut voir son rôle s'amenuiser progressivement dans cette fonction et même être confié à un autre organisme.

Les agents spécialisés dans le contrôle financier doivent, dans la mesure du possible, accorder la priorité à l'utilisation d'outils prudentiels, notamment en l'absence de personnel qualifié. La gestion des réclamations exige en général un faisceau de compétences différent et peut être confiée à d'autres catégories de spécialistes. En se concentrant sur les capacités d'analyse clés en matière de contrôle, les agents de l'autorité bancaire optimiseront leur temps de travail et le personnel renforcera ses compétences.

#### **Encadré 5 : Exemples de mécanismes de gestion de réclamations dans certains pays**

- Selon les résultats de notre étude, les autorités bancaires des PED emploient plus de personnel pour gérer les réclamations et répondre aux interrogations des clients que pour assurer le contrôle de la protection des consommateurs.
- La [Banque centrale du Brésil](#) dispose d'une centaine d'agents (qui ont les mêmes qualifications que les contrôleurs bancaires) chargés de gérer les réclamations et de répondre aux interrogations des consommateurs. L'organisme chargé de la protection générale des consommateurs (PROCON) prend également en charge les plaintes des consommateurs de services financiers et les deux entités coordonnent l'échange d'informations. En outre, une équipe d'environ sept contrôleurs se consacre au contrôle de la protection des consommateurs. Elle évalue, par exemple, l'efficacité des mécanismes de médiation interne institués par les institutions financières<sup>21</sup>, ainsi que la conformité aux normes régissant la communication d'informations.
- Les autorités mexicaines de contrôle prudentiel ([CNBV](#)) ne gèrent pas les réclamations des clients, qui sont confiées à la [Condusef](#), l'organisme chargé de la protection des consommateurs de services financiers. Bien que la CNBV ne dispose d'aucune équipe chargée de protéger les clients, le personnel de la Condusef compte 600 membres, dont 35 seulement se consacrent au contrôle de la protection des consommateurs puisque le restant est affecté à la gestion des réclamations et des demandes d'informations.
- En France et en Suède, les institutions financières ont l'obligation de se doter de médiateurs internes chargés d'apporter des solutions en cas de réclamations et d'améliorer la gestion interne de ces dernières. L'[Autorité des marchés financiers](#) (en France) et l'[Autorité suédoise de supervision](#) procèdent à des examens de contrôle de la protection des consommateurs<sup>a</sup>.
- En Australie, au Canada, au Mexique, à Singapour, en Afrique du Sud, aux États-Unis ainsi que dans d'autres pays, l'autorité bancaire, même si elle ne considère pas la gestion des réclamations introduites par les consommateurs parmi

<sup>21</sup> Beaucoup d'autorités bancaires participent à l'éducation des consommateurs, soit pour contribuer à l'effort de protection soit simplement parce que cette éducation relève officiellement de leurs attributions. Dans certains cas, l'exigence d'éducation financière peut reposer sur l'hypothèse selon laquelle dispenser une formation contribue à une gestion financière responsable et, par conséquent, à une plus grande stabilité à long terme. Le présent Manuel n'évoque ni les programmes d'éducation des consommateurs ni leur efficacité ou leur incidence sur les efforts déployés dans le domaine prudentiel.

ses attributions premières, reste impliquée dans les questions de protection de la clientèle et utilise les rapports de réclamations à l'appui des activités de contrôle.

<sup>a</sup> En France, le rapport annuel interne du médiateur est présenté à un comité national chargé d'évaluer l'efficacité de l'ensemble du système de médiation (le comité, présidé par le gouverneur de la [Banque de France](#), est composé d'un juriste ainsi que de représentants du secteur bancaire et des associations de consommateurs). En Suède, l'[Autorité suédoise de supervision](#) est chargée d'évaluer l'efficacité des procédures mises en œuvre par les institutions financières et les médiateurs afin de gérer les réclamations en interne.

### **2.3 Troisième orientation – Planification du contrôle**

L'autorité bancaire doit asseoir le contrôle de la protection des consommateurs sur une planification systématique et exhaustive. Elle doit élaborer un programme de contrôle détaillé pour chaque cycle/année, en se fondant sur une évaluation des risques spécifiques encourus par le consommateur au regard des ressources disponibles au titre du contrôle.

Les systèmes prudentiels efficaces ne se limitent pas aux contrôles effectués sur place et sur pièces ainsi qu'à l'élaboration de rapports connexes. En effet, ils visent aussi à cerner systématiquement les règles de conduite et la culture institutionnelle sous-tendant les pratiques commerciales mises en œuvre par les institutions couvertes, ainsi que les marchés sur lesquels elles évoluent. Ils ont donc vocation à combler les lacunes observées et à suivre les progrès accomplis. À cette fin, le contrôle est subordonné à une planification de qualité, à une gestion et une surveillance efficaces des activités tout au long du cycle prudentiel, ainsi qu'à une communication claire des résultats et des objectifs prudentiels aux institutions financières et aux autorités de contrôle. Les autorités bancaires chargées de veiller à la protection des consommateurs doivent se doter d'un programme de planification systématique et exhaustive qui les aide à être plus concentrées et plus efficaces. Il permet aussi d'assurer la cohérence de la mise en œuvre des politiques de supervision et des ressources.

Dans une approche axée sur le risque, le cycle prudentiel doit au moins inclure les éléments suivants :

- Identification des risques
- Classement des risques par ordre de priorité
- Décision sur la réponse de supervision face à des risques majeurs
- Affectation des ressources pour la supervision
- Surveillance des risques
- Évaluation des résultats de la supervision
- Remontées d'informations (amélioration du cadre réglementaire ou de supervision)

Après une minutieuse évaluation des risques pour le consommateur au regard des cadres réglementaires existants et des ressources disponibles, l'autorité bancaire doit clairement énoncer les objectifs statutaires, ainsi que l'approche globale et les mesures à mettre en œuvre pour les atteindre. Cette démarche aide les contrôleurs ainsi que la direction de la supervision à mieux comprendre et à tenir compte de l'approche de supervision, et de la mettre en pratique<sup>22</sup>. Il convient d'élaborer, au minimum, un plan de travail ou un programme prudentiel annuel pour détailler les activités à mener à bien afin d'atteindre chaque objectif prudentiel. Le type, l'ampleur et la fréquence des activités sont tributaires du niveau de risque de chaque institution. Un programme détaillé inclut au moins les institutions contrôlées ainsi que le but et le champ de chaque vérification en fonction du profil de risque de l'institution, du calendrier, de l'affectation des ressources et des outils prudentiels à utiliser lors de chaque vérification<sup>23</sup>. Cette planification doit également s'appliquer à chaque évaluation thématique ainsi qu'à la surveillance de l'ensemble des marchés.

Dans certains PED, en particulier ceux où l'approche du contrôle axé sur les risques n'a pas été totalement mise en œuvre, l'autorité bancaire peut se voir dans l'obligation de procéder à une vérification annuelle exhaustive de chacune des institutions relevant de ses attributions à des fins prudentielles. Ce cas de figure, qui peut avoir une incidence sur le contrôle de la protection des consommateurs, réduit l'utilité d'un programme annuel détaillé et minutieux axé sur les risques, et soulève des questions majeures concernant l'utilisation efficace des ressources de la supervision. Dans cette situation particulière, l'autorité

<sup>22</sup> Les autorités bancaires peuvent juger utile de représenter le cycle prudentiel ainsi que les règles et les stratégies connexes sous forme visuelle, par exemple un diagramme qu'elles distribuent aux agents et gestionnaires compétents. Le [cadre de conformité](#) utilisé par l'[Agence de la consommation en matière financière du Canada](#) en est un bon exemple. Bien que le cadre oriente les organismes spécialisés dans la protection des consommateurs de services financiers, il est conceptuellement semblable à celui que l'autorité bancaire utilise pour présenter son activité de contrôle de la protection des consommateurs.

<sup>23</sup> Pour référence, voir le [programme de contrôle annuel](#) (en espagnol) de la CONDUSEF au Mexique.

bancaire doit tenter d'apporter des réponses à ces questions, en collaboration avec les autorités compétentes si, à l'avenir, des changements devaient être apportés à la législation.

## 2.4 Quatrième orientation – Organisation interne

Alors que le cadre global de protection des consommateurs varie substantiellement d'un pays à l'autre, l'autorité bancaire doit pouvoir élaborer une approche répondant à ses impératifs immédiats en matière d'organisation interne. La stratégie peut faire l'objet d'ajustements dès lors qu'elle montre certaines faiblesses ou que le contexte évolue (par exemple, suite à l'adoption d'une réforme de la réglementation). Indépendamment de la structure organisationnelle globale mise en place par l'autorité bancaire, les efforts doivent viser à constituer une équipe spécialisée dans la protection des consommateurs et à assurer une coopération et une communication efficaces entre les autorités de contrôle prudentiel et les responsables de la protection des consommateurs.

Différentes dispositions organisationnelles internes peuvent être adoptées pour protéger les consommateurs. Aucune ne s'est révélée être la panacée pour tous les pays. L'équipe chargée du contrôle de la protection des consommateurs peut également être affectée à des activités prudentielles, mais, en fonction de la quantité de travail engendrée par la protection des consommateurs, la disponibilité des ressources humaines ou l'importance accordée à cette question, elle peut tout aussi bien se cantonner exclusivement à sa mission première. La Bolivie, le Brésil, le Ghana, l'Irlande, la Malaisie, le Mozambique, le Pérou, le Portugal, Singapour, les États-Unis et le Royaume-Uni sont autant d'exemples de pays dotés d'équipes et/ou de services exclusivement dédiés à la protection des consommateurs. L'Éthiopie, les Îles Fidji, l'Indonésie, le Nigéria, le Paraguay, les Philippines, le Sri Lanka et l'Ouganda sont des pays où les évaluations de la protection des consommateurs sont réalisées par des équipes chargées du contrôle prudentiel. À titre d'exemple, le cas du Ghana est évoqué dans l'encadré 6.

### Encadré 6 : *Investigation and Consumer Reporting Office (ICRO) de la Banque centrale du Ghana*

L'[Investigation and Consumer Reporting Office \(ICRO\)](#) est le service de la Banque centrale du Ghana chargé de l'éducation et de la protection des consommateurs de produits et de services financiers. Situé dans les locaux du département de contrôle bancaire, il a été mis en place avec pour objectif global de promouvoir la confiance, la discipline et l'harmonie du secteur bancaire. Une fois les établissements bancaires agréés par la banque centrale, l'ICRO s'assure qu'ils respectent les règles et les réglementations. Dans le cadre de ses activités, l'ICRO est chargé de :

- canaliser les réclamations, les pétitions et les demandes de redressement des clients ;
- assurer un rôle de superviseur afin de garantir des services de grande qualité ;
- protéger les droits des consommateurs et jouer un rôle consultatif dans leur éducation ;
- instiller une discipline tarifaire dans le secteur ;
- canaliser et examiner les rapports de fraude et de détournement de fonds élaborés par les banques ;
- enquêter sur toute forme de réclamations et d'irrégularités présumées ;
- tenir une base de données des anciens employés des institutions bancaires, licenciés ou contraints de démissionner au motif d'actes frauduleux.

L'ICRO est dotée de trois sous-unités :

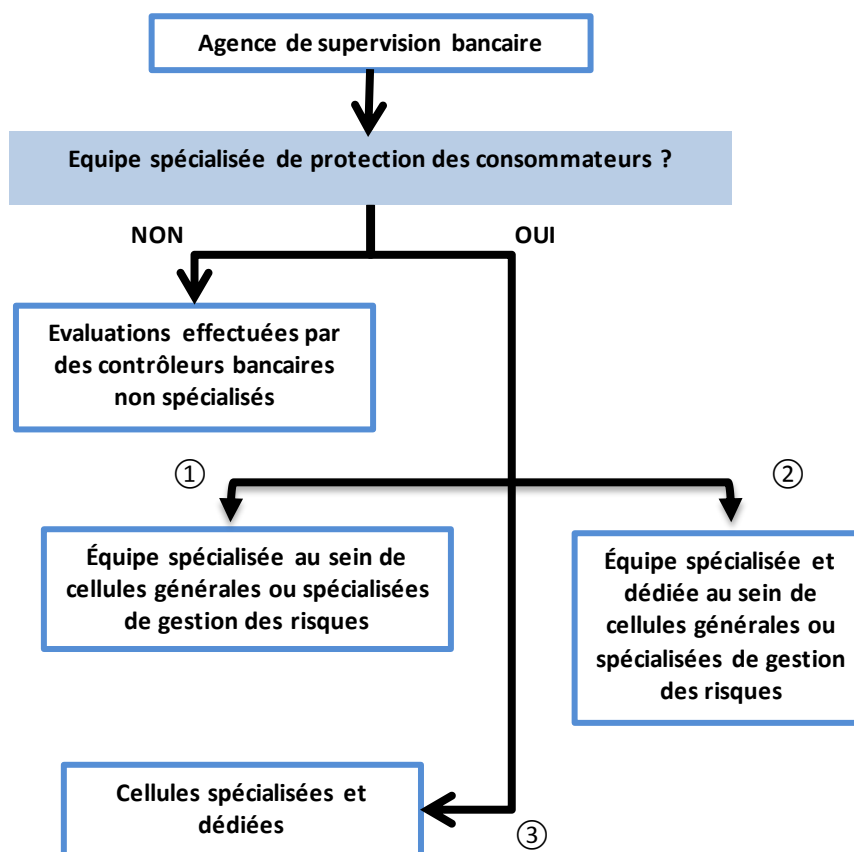
1. *Consumer Reporting Unit (CRU)* — Chargée de l'éducation des consommateurs et de la gestion des réclamations.
2. *Fraud Investigation Unit (FIU)* — Chargée des enquêtes sur les fraudes, les détournements et les malversations.
3. *Enforcement and Surveillance Unit (ESU)*—Chargée du renseignement financier et de la collaboration avec les organismes de renseignement.

**Source :** Site Web de la Banque centrale du Ghana et de la GIZ, 2012.

On ne dispose pas de preuves empiriques permettant de définir la meilleure structure organisationnelle du contrôle de la protection des consommateurs. **Les autorités bancaires doivent être capables de définir un modèle adapté à leur situation à court terme et de planifier l'introduction progressive d'améliorations si le modèle devait révéler certaines limites dans un contexte particulier et à la lumière de leur stratégie et de leurs objectifs affichés en faveur du contrôle de la protection des consommateurs.**

Lorsqu'elle est affectée à une unité spéciale ou à une cellule de contrôle prudentiel général ou ciblé (par exemple, au Mexique, cette question relève, pour la [CNBV](#), des risques opérationnels), l'équipe chargée de mettre en œuvre les techniques et les outils de contrôle de la protection des consommateurs doit suivre une formation spécifiquement axée sur cette protection. **Le besoin d'acquérir des compétences spécialisées est commun à tous les pays et toutes les autorités bancaires doivent s'efforcer de consolider leurs qualifications lorsqu'elles se consacrent au contrôle de la protection des consommateurs.** L'expertise est importante pour gérer les différences entre le risque prudentiel et le risque pour le consommateur et, en particulier, l'importance du second dans le rapport entre l'institution financière et le client, qui n'est pas nécessairement un concept familier à tous les contrôleurs prudentiels. Les équipes spécialisées risquent moins de se heurter à des obstacles lors de la hiérarchisation des objectifs et sont plus susceptibles de fonder leurs décisions sur une solide compréhension technique. Elles sont également mieux placées pour proposer des améliorations des pratiques de contrôle ainsi que de la réglementation en raison de leur grande expérience et de leurs profondes connaissances.

**Figure 3 : Dispositions internes susceptibles de régir le contrôle de la protection des consommateurs au sein de l'autorité bancaire**



Dans de nombreux PED — en particulier ceux qui manquent de ressources —, l'autorité bancaire peut souhaiter former, au préalable, quelques agents de contrôle prudentiel à l'utilisation de techniques et d'outils particuliers pour protéger le consommateur (option 1 de la figure 3) avant de décider de l'organisation de sa structure interne. L'inclusion de la protection des consommateurs dans les protocoles de contrôle prudentiel utilisés habituellement par une équipe existante exige moins d'effort et à moindre coût que la mise en place de cellules et d'équipes spécialisées. Au fil du temps, ce dispositif peut au besoin évoluer, selon le contexte, pour devenir au final une équipe dédiée exclusivement à la protection des consommateurs (option 2) ou même une cellule séparée (option 3). L'essentiel est de se doter d'un personnel dûment qualifié et spécialement formé au contrôle de la protection des consommateurs.

La décision de mettre en place une cellule spécialisée n'est pas simple. En effet, l'intégration de la protection des consommateurs dans la rubrique contrôle prudentiel risque d'engendrer une situation dans laquelle les évaluations prudentielles se voient accorder une plus grande priorité par rapport à la protection des consommateurs, au titre du temps et des ressources humaines qui lui sont consacrées, au point de nuire aux objectifs de contrôle de la protection des consommateurs. Cette dernière peut en effet exiger, dans la durée, moins de ressources que le contrôle prudentiel, mais son efficacité est tributaire d'une répartition adéquate des capacités disponibles. Une cellule spécialisée plus autonome, dotée de son propre budget et personnel, est mieux placée pour allouer les ressources en fonction des risques encourus par les consommateurs. En revanche, elle peut entraîner des coûts administratifs élevés, pouvant notamment être dus à des luttes de pouvoir.

## 2.5 Cinquième orientation – Outils et techniques de contrôle

L'autorité bancaire doit utiliser une panoplie d'outils pour assurer la protection des consommateurs. Bien que les techniques habituellement utilisées au contrôle prudentiel soient largement applicables à la protection des consommateurs, elles devront probablement subir quelques modifications pour être conformes aux objectifs et aux réglementations en matière de contrôle de la protection des consommateurs. Par ailleurs, il faudra créer de toutes pièces d'autres outils, en particulier ceux destinés au suivi du traitement des réclamations des consommateurs. Les critères régissant la définition des priorités liées au contrôle de la protection des consommateurs seront aussi différents, selon toute vraisemblance, de ceux appliqués au contrôle prudentiel.

Trois outils prudentiels correspondent aux trois approches principales du contrôle de la protection des consommateurs et du contrôle prudentiel : (i) surveillance des marchés, (ii) contrôles sur place et sur pièces, et (iii) mesures visant à faire respecter les dispositions applicables. Les techniques se résument aux différentes procédures d'enquête, d'analyse et de collecte de données utilisées par les superviseurs lorsqu'ils utilisent les trois outils élémentaires. Comme dans le cas du contrôle prudentiel, les autorités bancaires doivent utiliser une gamme d'outils et de techniques appropriés pour mettre en œuvre l'approche prudentielle et opérer une répartition proportionnelle des ressources, en tenant compte du profil de risque et de l'importance systémique des établissements bancaires. Par ailleurs, l'évaluation des risques et la proportionnalité des contrôles par rapport à ces derniers doivent constituer l'assise du contrôle de la protection des consommateurs.

Pour assurer l'efficacité des contrôles prudentiels, les autorités bancaires doivent adapter les techniques utilisées à cette fin ainsi que les critères de classement des priorités, et utiliser parfois différentes sources d'information pour alimenter leurs activités prudentielles (par exemple, les statistiques relatives aux réclamations et les remontées d'informations en provenance des associations de consommateurs ou des médias). Bien que certaines techniques de contrôle soient différentes de celles utilisées dans le domaine prudentiel, beaucoup ne sont pas étrangères à l'autorité bancaire comme c'est le cas, par exemple, des méthodes utilisées pour analyser la documentation, comparer les pratiques d'une institution à ses propres règles de conduite, s'assurer de la cohérence et de la solidité des systèmes de technologie d'information, ainsi qu'évaluer l'efficacité de la direction d'une institution, le cadre de gestion des risques ainsi que la structure de gouvernance d'entreprise. Le tableau 1 dresse la liste de quelques techniques pouvant être utilisées pour contrôler la protection des consommateurs.

**Tableau 1 : Exemples de techniques de contrôle de la protection des consommateurs de services financiers**

Surveillance des marchés	Vérifications		Actions visant à faire respecter les dispositions applicables (corrections et sanctions)
	Sur pièces	Sur place	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Analyse des statistiques sur les réclamations émanant des institutions, des organismes de protection des consommateurs ou des médiateurs</li> <li>▪ Vérifications thématiques sectorielles en vue d'évaluer les questions telles que la communication d'informations tarifaires, le surendettement, la publicité ou la gestion des réclamations (possibilité de combiner les vérifications sur place et sur pièces)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Analyse des statistiques sur les réclamations émanant des institutions, des organismes de protection des consommateurs ou des médiateurs</li> <li>▪ Analyse des remontées d'informations sur la conformité (évaluation de la conformité réalisée par l'institution elle-même, qui peut inclure les rapports d'audit et de contrôle interne)</li> <li>▪ Vérification des actions en justice intentées par les clients et les associations de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inspections au siège des institutions sélectionnées, couvrant différents aspects tels que le contrôle interne, la gestion, la communication d'information, les audits internes, la gestion des réclamations, la conformité aux codes de conduite du secteur ainsi qu'à tout autre code auquel adhère le prestataire de services</li> <li>▪ Inspections des succursales et autres relais (distributeurs automatiques, agences) pour évaluer les questions liées aux consommateurs telles que la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Demande de mise en œuvre et suivi d'un plan visant à remédier à des situations de non-conformité aux réglementations ou aux règlements internes d'une institution. Ce plan peut inclure des mesures correctives telles que :               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. mise en œuvre ou amélioration du système de gestion des réclamations ;</li> <li>b. formation du personnel ou de sous-traitants dans des domaines particuliers ;</li> <li>c. amélioration des pratiques de communication d'informations ;</li> </ol> </li> </ul>

Surveillance des marchés	Vérifications		Actions visant à faire respecter les dispositions applicables (corrections et sanctions)
	Sur pièces	Sur place	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consultations spéciales avec les intervenants du secteur pour répondre à des questions spécifiques et clarifier les objectifs prudentiels</li> <li>▪ Analyse des informations publiées dans les médias sur les marchés régulés et certaines questions particulières</li> <li>▪ Suivi des actions menées par les associations sectorielles dans le domaine de la protection des consommateurs comme la création de codes de conduite ou l'instauration de mécanismes de médiation</li> <li>▪ Publication de directives écrites à l'attention du marché sur les objectifs à tenir en matière de conformité</li> </ul>	<p>consommateurs suite à un comportement inadéquat (évaluation du risque juridique)<sup>a</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Examen des fiches descriptives ainsi que des contrats d'adhésion<sup>b</sup> normalisés régissant les crédits et l'épargne (dans certains pays, ces documents sont subordonnés à l'approbation préalable du superviseur)</li> <li>▪ Analyse des informations publiées dans les médias en rapport avec l'institution</li> <li>▪ Analyse du site web de l'institution afin de comparer les informations publiées aux résultats des contrôles sur place (par exemple, conditions et tarifs proposés)</li> <li>▪ Examen des dispositions écrites sur les questions de protection des consommateurs : mécanismes de contrôles internes, de gouvernance, d'audit, de rémunération, d'élaboration de rapports et de gestion des réclamations</li> </ul>	<p>communication d'informations</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Missions spéciales auprès des établissements bancaires afin d'aborder des questions particulières</li> <li>▪ « Clients mystère » (visites incognito durant lesquelles les superviseurs ou des sous-traitants se comportent comme des clients avec le personnel du prestataire)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>d. amélioration des dispositifs visant à déceler et à réduire les fraudes, ainsi qu'à repérer les vols (ces opérations sont menées la plupart du temps en coordination avec l'équipe de contrôle des services de technologie d'information) ;</li> <li>e. modification des supports de marketing ;</li> <li>f. modification des politiques et des pratiques de rémunération.</li> <li>▪ Arrêt de certaines opérations ou réduction des approbations de nouvelles opérations</li> <li>▪ Obligation de retirer un produit du marché</li> <li>▪ Imposition de sanctions telles que des amendes à l'institution ou à sa direction ; envoi de lettres de blâme et avis de violation ; suspension ou révocation de licences ; radiation d'un prestataire</li> <li>▪ Demande de remboursement de clients au motif d'un manquement aux réglementations</li> <li>▪ Interdiction d'accès de certaines personnes à des postes de direction au sein d'institutions financières</li> <li>▪ Saisie du ministère public ou d'autres autorités à l'encontre du prestataire</li> </ul>

<sup>a</sup> Les actions en justice intentées par les clients peuvent, dans certains cas, nuire à la santé financière d'une institution comme l'indique BIS 2008.

<sup>b</sup> Les accords ou contrats d'adhésion désignent, dans le présent Manuel, des documents rigoureusement normalisés comportant des clauses auxquelles, en général, le consommateur ne peut apporter que peu de modifications, voire aucune, avant ou après les avoir signés.

### 2.5.1 Surveillance des marchés

Au niveau le plus général (niveau macro), cet outil aide le contrôleur à cerner le contexte plus large des organismes régulés, notamment dans ses dimensions réglementaire, politique, démographique, sociale et économique. Au niveau micro, il lui offre la possibilité de comprendre le contexte concurrentiel, les segments de clientèle ainsi que les innovations dans le domaine des technologies, des produits et des stratégies de marketing. En tenant compte de ces deux niveaux, l'autorité bancaire doit effectuer un recensement et un suivi des questions liées à la protection des consommateurs de services financiers sur l'ensemble du secteur, en appréhendant deux dimensions<sup>24</sup> :

1. L'évolution des risques systémiques au fil du temps (dimension temporelle)
2. La répartition des risques dans le système à un moment donné (dimension transectorielle)

La surveillance du marché doit servir au contrôle de la protection des consommateurs et certains PED utilisent déjà activement cette technique à cette fin. Ces pays incluent aussi le Brésil, le Canada, la Malaisie, le Pérou, l'Afrique du Sud, le Royaume-Uni et, plus récemment, les États-Unis par le biais du [CFPB](#). Beaucoup d'autres y ont recours exclusivement pour répondre à des

<sup>24</sup> Adapté de [FSB, FMI et BIS \(2011\)](#).

objectifs de contrôle prudentiel. Les autorités bancaires qui ne manient pas encore cet outil doivent commencer à prendre des mesures pour l'utiliser pleinement afin de recenser, d'évaluer et de hiérarchiser les risques relatifs à la protection des consommateurs.

Les techniques de surveillance du marché ne sont pas toutes applicables, ni même nécessaires, dans tous les PED, en tout cas lors des phases préliminaires du développement du marché. La mise en œuvre de l'intégralité de ces techniques exige une collecte de données plus complète (et onéreuse), des ressources humaines qualifiées et des systèmes efficaces de gestion de l'information. Les pays à faible revenu ne possèdent pas nécessairement de données fiables. L'autorité bancaire peut commencer à vérifier un nombre limité d'aspects en exploitant les informations parcellaires à sa disposition, à recenser les lacunes et à améliorer progressivement la qualité, la fiabilité et le champ des données. Par exemple, les rapports de plaintes émanant des organismes réglementés constituent une source essentielle d'informations. Pour avoir accès à ces données, l'autorité doit élaborer et imposer l'utilisation d'un format de rapport normalisé ([voir exemples](#)).

Les techniques spécifiques incluent notamment :

- *Déterminer la fréquence et la nature des réclamations des consommateurs.* Cette technique est utile pour cerner les tendances, les progressions et les domaines problématiques (par exemple, les pratiques de recouvrement coercitives, les ventes agressives), les secteurs à problèmes (par exemple, l'assurance, le crédit et le leasing), les endroits problématiques (par exemple, les zones urbaines marquées par une prolifération du crédit à la consommation) et les produits problématiques (par exemple, les cartes de crédit et les prêts sur salaire).
- *Etablir des critères pour des comparaisons sectorielles aux fins de contrôle à l'échelle des institutions et même de comparaisons internationales.* Par exemple, l'autorité bancaire peut utiliser à l'échelon national des comparaisons entre le nombre de réclamations introduites et le nombre total de déposants, d'emprunteurs actifs et de transactions de détail afin de dégager un indicateur du niveau de risque pour le consommateur<sup>25</sup>.
- *Surveiller le niveau d'endettement des ménages* en combinant (selon les disponibilités) les données statistiques nationales désagrégées, le suivi des médias, les analyses financières, les réclamations des consommateurs, les rapports des associations de protection des consommateurs, les enquêtes menées auprès des clients et des ménages, ainsi que les informations fournies par les agences de crédit.
- *Vérifier, à l'échelon sectoriel, la conformité à la réglementation existante ou nouvelle* telle que les règles de publicité et de communication d'information. Pour ce faire, il est possible d'analyser des supports de marketing et des moyens d'information (sites web des institutions financières, journaux, brochures, télévision, etc.). Un autre exemple consiste à vérifier la conformité aux normes régissant les mécanismes internes d'introduction de réclamations. Exemple : la [Banque centrale du Brésil](#) a procédé à un examen des mécanismes de recours internes, à l'échelon du secteur, quelques mois après l'entrée en vigueur de nouvelles normes<sup>26</sup>.
- *Vérifier l'incidence de certaines mesures de réglementation sur les résultats escomptés.* L'autorité bancaire peut envisager une diminution du nombre de réclamations des consommateurs par rapport aux débits non autorisés sur les cartes de crédit, en faisant respecter la réglementation sur la communication d'information. La surveillance des marchés peut aider à évaluer l'incidence de la réglementation.

Enfin, bien qu'elle ne vise pas à évaluer les risques liés aux institutions individuelles, la surveillance des marchés peut aider le contrôleur à déceler des problèmes particuliers à une institution. Elle permet de meilleures comparaisons entre établissements homologues lorsque des critères de référence sont utilisés (par exemple, le nombre total de réclamations par rapport à un paramètre mesurable tel que le nombre d'épargnants/emprunteurs ou la taille d'un portefeuille de prêts). Les critères de référence sont généralement fondés sur des données émanant d'institutions individuelles et combinés aux conclusions des activités de suivi du secteur. Les autorités bancaires peuvent également constater que le suivi des questions à caractère systémique et institutionnel intéressant le consommateur les aide à cerner le risque prudentiel, tel que la détérioration des méthodes de crédit qui est susceptible d'avoir une incidence sur le profil de risque de crédit (par exemple, des publicités promouvant des ratios prêt/valeur élevés), et l'augmentation des risques liés aux taux d'intérêt, due à des cessions agressives de créances à taux fixe à long terme.

---

<sup>25</sup> Le secteur des retraites au Mexique offre un exemple intéressant d'indicateur de référence sectoriel : la [Consar](#), organisme régulateur des retraites, lance un indice de qualité de service pour promouvoir la prestation de meilleurs services dans le secteur et classer les institutions en fonction de leurs résultats.

<sup>26</sup> Cette pratique a été confirmée par d'autres pays à revenu intermédiaire, mais aucun des pays à faible revenu inclus dans la présente recherche.

## 2.5.2 Vérifications sur place et sur pièces

Les vérifications, à la fois sur place et sur pièces, sont habituellement affectées au contrôle prudentiel et doivent aussi servir au contrôle de la protection des consommateurs. Bien que les vérifications de type institutionnel puissent s'appliquer aux établissements de toute taille, les grands prestataires de services financiers doivent, de manière générale, faire l'objet de vérifications plus régulières et exhaustives afin d'optimiser l'utilisation des ressources. Dans cette même optique, les institutions plus petites présentant des problèmes ou des risques élevés doivent aussi être soumises à des vérifications rigoureuses. Les vérifications au titre de la protection des consommateurs peuvent soit s'inscrire dans l'examen annuel de l'institution, c'est-à-dire constituer un des nombreux points du programme d'inspection, soit se présenter sous la forme d'une vérification spéciale distincte portant sur une question particulière (par exemple, vérification du système de gestion des réclamations d'une banque).

Les **vérifications sur pièces** doivent servir à (i) vérifier la conformité avec les principales exigences de protection des consommateurs ; (ii) fournir des informations préliminaires en vue d'une prochaine inspection sur place ; et (iii) surveiller les indicateurs susceptibles de déclencher des inspections sur place (par exemple, une brusque augmentation du nombre de réclamations suite à des transactions frauduleuses sur Internet peut conduire à l'inspection des systèmes informatiques d'une banque). Lorsqu'une vérification sur pièces met en lumière des problèmes de manquement aux réglementations ou des écarts prononcés par rapport aux critères de référence en vigueur dans l'industrie, elle doit conduire le vérificateur à demander à l'institution d'apporter des éclaircissements ou de mettre en œuvre des mesures correctives, même sans un suivi sur place.

La procédure de collecte de données et les sources d'information servant aux vérifications sur pièces sont semblables à celles affectées à la surveillance des marchés, mais, dans ce cas, les examens doivent viser une institution particulière. Par conséquent, un éventail nettement plus large de documents et d'informations doit être obtenu auprès de sources tierces et également demandé directement à l'institution. L'information examinée (dont la disponibilité varie d'un pays à l'autre, selon nos recherches) peut porter sur les points suivants :

- Statistiques relatives aux réclamations sur une période donnée (il est utile de vérifier l'évolution des réclamations dans le temps)
- Rapports de gestion des problèmes liés aux consommateurs tels que la prise en charge des réclamations, la conformité aux règlements ou d'autres questions liées à la protection des consommateurs
- Rapports d'audit interne et externe sur les questions liées à la protection des consommateurs
- Rapports des médiateurs
- Politiques écrites et manuels de procédures relatifs à la gestion des réclamations, aux vérifications internes, aux rémunérations du personnel et au recouvrement des prêts
- Données financières telles que les rendements des prêts
- Codes de conduite propres à l'institution et codes sectoriels auxquels elle a adhéré
- Support de publicité et de marketing
- Contrats standard régissant les prêts et les comptes d'épargne

Pour les autorités bancaires des PED, l'accès à la plupart des informations susmentionnées ne présente que des contraintes et des coûts limités, et certaines des données auront déjà été recueillies au titre des activités de contrôle prudentiel (par exemple le rapport de l'auditeur interne, les données financières, ainsi que les procédures et politiques écrites). Toutefois, une source d'informations essentielle au contrôle de la protection des consommateurs ne sera probablement pas disponible dans la plupart des PED : les statistiques relatives aux réclamations. Cette absence de données s'explique par le fait que la plupart des autorités bancaires n'exigent pas des institutions financières qu'elles déclarent cette information, et ces dernières peuvent même ne pas être équipées de systèmes adéquats pour transmettre ces informations au superviseur. Toutes les autorités bancaires doivent s'efforcer d'accroître la quantité et la qualité des informations disponibles à l'appui des vérifications sur pièces. Elles doivent notamment normaliser un format d'élaboration de rapports pour recueillir régulièrement des données statistiques sur les réclamations introduites, et les institutions financières doivent être tenues d'adapter leur système d'information pour pouvoir communiquer leurs données avec précision et dans les délais opportuns.

Les **vérifications sur place** doivent servir au contrôle de la protection des consommateurs puisqu'elles permettent aux autorités bancaires, d'une part, de comparer la situation réelle à l'information examinée dans le cadre de la vérification sur pièces, d'autre part de se faire une idée beaucoup plus précise des véritables critères de fonctionnement et de gestion de l'institution. Elles offrent donc un aperçu exhaustif du profil de risque des clients de l'institution, ainsi que de la volonté de la direction générale et du conseil d'administration d'appliquer des normes de conduite rigoureuses. Elles peuvent être effectuées dans plusieurs domaines de risques simultanément, ou dans un secteur problématique particulier, et être facilement associées à une évaluation prudentielle parallèle.



Les vérifications sur place doivent inclure des visites au siège, parfois aussi dans les succursales et autres relais, et même chez des sous-traitants tiers (par exemple, agence de vente de produits au détail). Pour éviter des coûts excessifs liés à un grand nombre de visites, l'information recueillie lors de vérifications sur pièces et de la visite au siège doit servir à déterminer l'opportunité et le nombre de visites sur le terrain, les problématiques à aborder et le choix des succursales ou entités tierces. Cette rationalisation est semblable à celle utilisée par les autorités bancaires lorsqu'elles adoptent une approche fondée sur le risque en matière de contrôle prudentiel. Les vérifications sur place doivent prévoir des réunions techniques avec la direction de l'établissement et au moins une réunion avec le conseil d'administration en cas de problèmes<sup>27</sup>.

Les autorités bancaires doivent mesurer l'engagement de la direction et du conseil d'administration à l'égard des questions liées à la clientèle, car celles-ci peuvent avoir tendance à être reléguées au second plan en l'absence d'un effort visant à assurer, à l'échelon institutionnel, la conformité à la réglementation et aux pratiques commerciales. L'équipe de contrôle prudentiel, chargée de se pencher (le cas échéant) sur les questions de gouvernance d'entreprise, peut être une source précieuse d'informations et de compétences pour l'équipe responsable du contrôle de la protection des consommateurs.

**Tableau 2 : Exemples de techniques institutionnelles, utilisées sur place, qui peuvent être affectées au contrôle de la protection des consommateurs**

Siège	Succursales et autres relais
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Première réunion</b> avec les membres du conseil d'administration et la direction générale de l'institution afin de passer en revue les objectifs des procédures de vérification ainsi que les aspects problématiques décelés lors d'examen sur pièces, y compris toute action mise en exergue lors de vérifications précédentes, mais toujours en souffrance (par exemple, normes de transparence et pratiques de gestion des réclamations). Cette rencontre peut également offrir la possibilité aux membres du conseil d'administration et à la direction générale de clarifier leur stratégie en vue de résoudre les questions liées aux consommateurs.</li> <li>▪ <b>Réunion technique</b> avec les cadres supérieurs ou intermédiaires chargés des questions relatives aux consommateurs.</li> <li>▪ <b>Entretiens structurés</b> avec l'auditeur interne afin de connaître son opinion sur le cadre global de conformité aux réglementations relatives à la protection des consommateurs, d'examiner les conclusions des vérifications sur pièces, et de déceler les signes dénotant un manque d'indépendance (par exemple, lorsque les rapports d'audit sont « filtrés » par la direction générale avant de parvenir au conseil d'administration).</li> <li>▪ <b>Entretiens structurés</b> avec le personnel chargé d'assurer le service clientèle et de gérer les réclamations afin de vérifier sa connaissance des politiques et de comparer la pratique aux textes officiels.</li> <li>▪ <b>Sélection d'un échantillon de réclamations</b> afin de vérifier la cohérence du système et des procédures.</li> <li>▪ <b>Entretiens structurés</b> avec des cadres intermédiaires chargés d'élaborer les rapports à l'intention du conseil d'administration et de la direction générale, afin de vérifier les procédures et les informations utilisées à cette fin.</li> <li>▪ <b>Entretiens structurés</b> avec le médiateur interne (le cas échéant) afin de connaître son avis sur le système de gestion des réclamations, le respect de la réglementation sur la protection des consommateurs, ainsi que tout signe d'atteinte à son indépendance.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Entretiens structurés</b> avec les membres du personnel des succursales afin de vérifier leur connaissance des politiques de l'entreprise et comprendre les procédures utilisées habituellement pour certaines opérations telles que les demandes de prêts.</li> <li>▪ Vérifier la <b>conformité aux critères de communication d'informations</b> (par exemple, la publication des frais et des tarifs dans les succursales, les agences et les distributeurs automatiques, et les informations nécessaires à l'introduction d'une réclamation).</li> <li>▪ <b>Client mystère</b> chargé de comparer la pratique aux propos tenus ou aux informations écrites au siège, en simulant notamment l'introduction d'une réclamation ou la cession de créances afin de déterminer de quelle manière et à quel moment l'information est communiquée aux clients, et si les principales brochures informatives et les accords de prêts standard sont utilisés à cette fin.</li> <li>▪ <b>Entretiens structurés</b> avec des clients en vue de recenser d'autres problèmes. Cette pratique n'est guère répandue, mais quelques pays ont indiqué avoir interrogé certains clients dans le cadre de visites de succursales et d'agences, ou d'enquêtes mystère. Par exemple, les contrôleurs peuvent demander à des clients, pendant qu'ils attendent d'être reçus par leur conseiller, de leur parler des pratiques de la banque en matière de recouvrement de prêts.</li> </ul>

<sup>27</sup> L'entretien n'est pas une pratique en vigueur dans tous les PED. Certaines autorités bancaires, en particulier dans les pays à faible revenu, privilégient plutôt les listes de vérification, accordant une importance limitée aux entretiens et aux vérifications plus subjectives telles que l'évaluation de la gestion et de l'efficacité de la supervision du conseil d'administration. En outre, les réunions avec les membres du conseil (sur place ou à distance) peuvent s'avérer difficiles si le contrôleur ne se montre pas insistant. Elles peuvent par ailleurs être particulièrement compliquées dans le cas des institutions dont les conseils d'administration sont constitués de représentants d'organisations internationales ou d'experts résidant à l'étranger.

Les autorités de contrôle prudentiel utilisent déjà ou doivent connaître la plupart des techniques de contrôle de la protection des consommateurs, même si l'approche de ces dernières doit être modifiée. L'intervention d'un client mystère constitue l'exception à la règle : elle n'est pas très connue des contrôleurs pruden­tiels, bien qu'elle soit particulièrement utile pour déceler des manquements à la protection des consommateurs. Elle consiste à confier au contrôleur (ou à des tiers recrutés à cette fin, y compris des consommateurs) le rôle de client ou de client potentiel d'une institution financière afin de vérifier les pratiques d'entreprise ainsi que la conformité aux réglementations. Cette technique peut notamment s'avérer précieuse pour procéder à un éventail de vérifications à l'échelon du secteur et de l'entreprise, mais surtout pour examiner les clauses de communication d'informations assorties d'un facteur temporel, de normes de qualité de service et de pratiques de vente. Elle peut également être utile pour simuler des transactions en vue de vérifier la sécurité des données et les normes de confidentialité (souvent une pratique courante chez les contrôleurs de risques technologiques). Par exemple, le client mystère peut se rendre dans les agences afin d'effectuer un dépôt et de vérifier si l'institution (i) facture des frais non autorisés ; (ii) demande au client son mot de passe ou toute autre donnée personnelle ; et (iii) omet de lui délivrer un reçu.

À l'instar de la [Banque centrale de Malaisie](#), la [Banque centrale d'Irlande](#) a également recours aux clients mystère<sup>28</sup>. Elle a vérifié le degré de conformité à la règle du code de changement de compte personnel instauré par la fédération irlandaise des banques, et utilisé cette technique pour élaborer un [rapport de recherche](#). Dans ce travail, le contrôleur évalue l'exactitude des informations fournies par les institutions financières ainsi que les connaissances et la serviabilité du personnel bancaire. Dans un autre exemple irlandais, le client mystère a été chargé de vérifier la transparence et la conformité des [commissions et des frais prélevés pour un transfert de fonds](#). Dans ce cas, le contrôleur a demandé à des clients d'effectuer les transactions. Au Mexique, la [Condusef](#) a également eu recours à cette technique pour évaluer la qualité et l'exactitude des informations relatives aux produits de base dans les domaines de l'épargne et du crédit. De vrais clients ont été recrutés pour déterminer dans quelle mesure la compréhension des informations transmises oralement pouvait varier en fonction du profil du consommateur.

Les vérifications sur place et sur pièces servent le plus souvent à évaluer une institution particulière, mais elles peuvent et doivent aussi être utilisées pour les vérifications thématiques, c'est-à-dire l'évaluation d'une question transectorielle sur la totalité ou une partie du marché contrôlé (par exemple, les règles de marketing et de publicité dans les établissements bancaires, ou les procédures de réclamation au sein des compagnies d'assurances). Cette démarche diffère de celle appliquée à la surveillance permanente du marché, car elle est davantage ciblée et prévoit habituellement des visites sur place. Peu répandues dans les PED, les vérifications thématiques doivent toutefois être prises en considération par les autorités bancaires de ces pays étant donné qu'elles peuvent contribuer à optimiser l'utilisation des ressources en focalisant les contrôles futurs sur les questions problématiques dans le cadre d'un cycle prudentiel donné. Elles doivent également être mises en œuvre lorsque s'ouvrent de nouveaux segments de marché à la suite d'innovations ou de réformes du secteur financier.

#### **Encadré 7 : Exemples de vérifications thématiques dans différents pays**

**Brésil.** Suite au tollé provoqué par les frais bancaires dans les médias il y a quelques années, la [Banque centrale du Brésil](#) a effectué, sur l'ensemble du secteur, une enquête sur la conformité des établissements bancaires aux règles de transparence tarifaire. Le contrôleur a procédé à un ensemble de vérifications sur place et sur pièces afin de dresser la liste des améliorations à exiger d'un certain nombre d'institutions. Il a également conclu à la nécessité de renforcer l'arsenal réglementaire.

**Irlande.** La [Banque centrale d'Irlande](#) effectue régulièrement des vérifications thématiques sur des questions liées à la protection des consommateurs, et elle publie les résultats obtenus dans des lettres adressées au secteur bancaire. [Voir exemples](#).

**Pérou et Mexique.** Le Pérou et le Mexique ont examiné les données statistiques sur les réclamations introduites par les consommateurs au sein d'établissements bancaires réglementés. Dans le cas du Mexique, l'objectif consistait à évaluer l'efficacité d'un nouveau rapport de réclamations normalisé, créé quelques mois auparavant par la [CNBV](#). Au Pérou, l'évaluation effectuée par la [Surintendance des banques](#) fait partie d'une procédure de vérification continue des réclamations des clients visant à déceler les problèmes à l'échelle du secteur. Dans ce cas, les données sont ventilées pour permettre au contrôleur de déterminer à quel niveau et, parfois même, pour quelles raisons des problèmes se posent.

**Royaume-Uni** – En 2010, la Direction des services financiers ([FSA](#)) (aujourd'hui remplacée par la [FCA](#)) a [examiné les dispositifs](#) utilisés par les banques et les groupes bancaires pour gérer les réclamations, avec pour objectif d'évaluer, à l'échelle du secteur, le degré de conformité aux réglementations et de cerner les lacunes en la matière. À l'issue de cette initiative, des [modifications ont été apportées à la réglementation et de nouvelles orientations ont été transmises](#) aux établissements réglementés sur la manière d'appliquer les règlements.

**Sources :** sites web des contrôleurs financiers, entretiens et [Rapport annuel 2011 de la Banque centrale de Malaisie](#).

<sup>28</sup> Pour assurer la conformité à la réglementation régissant la protection du consommateur, la Banque centrale d'Irlande utilise quatre techniques : (i) vérifications, (ii) inspections thématiques, (iii) client mystère et (iv) suivi des contenus publicitaires.

Pour étoffer ou cibler l'évaluation d'une institution, les autorités bancaires peuvent recourir à des comparaisons entre pairs. La comparaison entre pairs est une méthode plus utilisée en matière de suivi prudentiel que de contrôle de la protection des consommateurs où ce type de comparaison est un domaine nouveau. Si l'information nécessaire est disponible, les comparaisons et analyses entre pairs peuvent être même envisagées dans les pays à faible revenu étant donné leur moindre niveau de complexité (par rapport à des systèmes financiers plus développés). Toutefois, l'utilisation de cette méthode doit être conditionnée par la disponibilité des ressources et des compétences requises. Par exemple, un niveau moyen ou médian peut être défini pour des indicateurs tels que le nombre total de réclamations sur l'ensemble des actifs, les portefeuilles de prêts et autres paramètres liés à la taille et à la complexité des membres du groupe de pairs. La comparaison peut non seulement contribuer au ciblage des vérifications à faire, mais aussi à aider les autorités bancaires à exiger d'une institution qu'elle mette en œuvre des améliorations et des mesures correctives sans mentionner expressément les établissements utilisés à titre de référence. Il peut s'avérer plus facile d'imposer des mesures correctives en pointant du doigt la faiblesse relative des résultats plutôt que d'effectuer une évaluation négative sans critères de comparaison. Toutefois, la comparaison entre pairs est en soi une mesure simpliste et doit, à ce titre, être utilisée pour compléter, plutôt que remplacer, les analyses approfondies.

### 2.5.3 Actions visant à assurer le respect des règles (mesures correctives et sanctions)

Comme l'indiquent les [Principes fondamentaux](#) pour un contrôle bancaire efficace, les autorités bancaires doivent utiliser une panoplie d'outils d'application de la réglementation pour assurer la protection des consommateurs, et être notamment habilitées à :

- prendre et/ou exiger que soient adoptées des mesures correctives dans les délais impartis ;
- imposer des sanctions ;
- ordonner la fermeture d'une institution.

Le contrôle et la surveillance systématiques des marchés et des institutions offrent la possibilité au contrôleur d'intervenir aussitôt que possible pour remédier aux pratiques inadéquates et non réglementaires susceptibles de comporter des risques pour les consommateurs. Ces interventions rapides permettent de contrer les tendances néfastes dans le secteur en adoptant des mesures exemplaires à caractère dissuasif. Ces « démonstrations de force » peuvent même jouer un rôle plus important dans le contrôle de la protection des consommateurs que dans le contrôle prudentiel.

Comme dans le cas du contrôle prudentiel, le contrôleur doit soumettre les questions épineuses à la direction générale ou au conseil d'administration de l'institution dans les meilleurs délais, et exiger l'adoption de mesures correctives selon un échéancier précis ou lancer les procédures d'usage en vue d'imposer les sanctions applicables. Il doit demander à l'institution d'élaborer, par écrit, un plan d'actions correctives, assorti d'un calendrier précis d'exécution pour chaque mesure à appliquer ainsi que le nom de la personne responsable. Il est impératif que les autorités bancaires suivent la mise en œuvre de près en organisant des visites sur place ou un suivi sur pièces (par exemple, rapports d'avancement émanant de l'institution, visites sur place et entretiens téléphoniques). Un plan d'actions correctives peut inclure entre autre les éléments suivants :

- Mise en œuvre d'un nouveau système d'information sur la gestion des réclamations
- Retrait de certains produits du marché
- Formation d'agents de prêts ou d'autres membres du personnel
- Amélioration des pratiques de communication d'informations
- Retrait et modification des supports de marketing
- Modification de la politique de rémunération (commissions au personnel ou aux courtiers, par exemple)
- Examen de réclamations antérieures concernant un problème particulier

Après avoir mené des recherches et des enquêtes pour établir la violation ou la non-application présumée d'un plan d'actions correctives, les autorités bancaires doivent prendre des sanctions (les termes et définitions peuvent varier d'un pays à l'autre) telles que :

- Envoyer des lettres de blâme, ainsi que des avis privés ou publics de violation
- Imposer des amendes à la direction ou à l'institution
- Exiger le remboursement des consommateurs
- Limiter l'approbation de nouvelles activités ou suspendre les versements aux actionnaires jusqu'à ce que le problème soit résolu
- Interdire à certaines personnes l'accès à des postes de direction dans le secteur financier
- Intenter une action au civil
- Saisir le ministère public ou d'autres autorités à l'encontre du prestataire
- Suspendre ou révoquer les licences ou radier un prestataire

L'autorité bancaire doit envisager d'exercer certaines pressions sur les institutions en publiant, si la loi l'autorise, les actions prises pour imposer le respect de la réglementation. Cette approche est plus souvent utilisée en dehors des PED, mais peut s'avérer utile pour toutes les autorités bancaires par son effet de démonstration. Aux États-Unis, à Singapour, au Royaume-Uni, en Irlande et en Afrique du Sud, les autorités bancaires publient des informations sur les actions engagées à l'encontre des institutions financières sur différentes questions liées à la protection des consommateurs (même si les questions prudentielles sont plus fréquentes).

Indépendamment de l'importance des actions visant à faire respecter les textes, leur mise en œuvre peut poser un véritable défi à certains PED pour des raisons que connaissent bien les autorités de contrôle prudentiel comme, par exemple, le manque de soutien de leur direction et l'absence de protection juridique des contrôleurs. Ceci dit, un obstacle particulier à la protection des consommateurs peut très bien être l'absence d'un mandat officiel habilitant l'autorité bancaire à faire respecter les règles dans ce domaine. À plus court terme, les autorités bancaires dépourvues d'un mandat explicite doivent tenter de persuader les institutions de modifier les pratiques indésirables et de changer leurs approches, plutôt que d'imposer des sanctions officielles. Par exemple, une institution peut se laisser convaincre de changer de pratiques si le contrôleur revoit à la baisse la notation des risques prudentiels (par exemple, sous l'indicateur « contrôle interne ») en fonction des lacunes en matière de protection des consommateurs. Le fait d'éviter l'application de sanctions peut être une solution viable dans un certain nombre de PED. Par ailleurs, la publication de façon comparative des critères à respecter en matière d'offre de services aidera les clients à évaluer ces derniers et à éviter les institutions qui n'appliquent pas les normes de protection préconisées par le contrôleur.

Toutefois, une telle approche n'est peut-être pas viable à long terme dans certains pays, en particulier lorsque l'autorité bancaire ne jouit pas d'une crédibilité suffisante, qu'elle manque de soutien politique ou qu'elle n'a pas été en mesure de recenser ou de résoudre adéquatement et rapidement un grand nombre de questions intéressant les consommateurs, une situation susceptible de provoquer un tollé dans les médias. L'autorité devra bénéficier d'une protection juridique accrue à long terme pour mettre en œuvre ses actions visant à faire respecter la réglementation. Dans ces cas, elle doit collaborer avec les autorités compétentes afin de modifier son mandat statutaire et pouvoir ainsi utiliser officiellement des outils d'application de la réglementation dans le cadre de sa mission de contrôle de la protection des consommateurs. Dans la plupart des PED, la modification du mandat d'une institution publique est subordonnée à la mise en œuvre de réformes juridiques pouvant être onéreuses et longues.

## **2.6 Sixième orientation – Procédures de contrôle normalisées**

L'autorité bancaire doit disposer de manuels de contrôle bien conçus, qui énoncent les procédures normalisées de contrôle de la protection des consommateurs, afin de renforcer la cohérence et la qualité de la supervision.

Parmi les PED étudiés dans le cadre de la présente recherche, seules quelques autorités bancaires ont élaboré des manuels de contrôle spécifiquement axés sur la protection des consommateurs<sup>29</sup>. En l'absence de procédures normalisées, les règlements constituent en soi le guide principal que le contrôleur est amené à interpréter pour apprécier le meilleur moyen d'évaluer le degré de conformité des institutions financières. Cette situation présente l'inconvénient d'accorder une part excessive à la subjectivité de ce travail et, par conséquent, d'engendrer une incohérence des évaluations, des décisions et des actions individuelles — ce qui peut nuire à la réputation de l'autorité bancaire.

Les autorités bancaires doivent rédiger des manuels de contrôle soigneusement conçus afin d'assurer la cohérence et la qualité du contrôle de la protection des consommateurs. Même si elles n'ont pas une longue expérience de l'utilisation des procédures normalisées consignées dans ces manuels, la plupart des autorités bancaires dans les PED devraient pouvoir, d'une part, élaborer ce type de support qui, à défaut de porter sur la totalité des questions liées à la protection des consommateurs, en aborderait au moins les plus importantes, et d'autre part les améliorer au fil du temps<sup>30</sup>.

Le champ, l'exhaustivité, le format et le niveau de détail des manuels de contrôle varieront considérablement d'un pays à l'autre, excluant l'adoption d'une approche unique adaptée à tous les PED. En général, les manuels doivent décrire, de manière objective et précise, chacune des étapes de la collecte d'informations, de l'analyse, de la prise de décisions et de la communication pour chaque outil de contrôle affecté à la protection des consommateurs, conformément aux stratégies et aux

<sup>29</sup> Dans certains PED, l'autorité bancaire ne dispose pas de manuels relatifs au contrôle prudentiel.

<sup>30</sup> La pertinence sera établie au moyen de l'évaluation des risques pour les consommateurs dans un pays donné, au regard des réglementations existantes sur les différents aspects de la protection des consommateurs. Cette évaluation est importante pour définir l'approche du contrôle et la planification correspondante (voir [Section 2.2](#) et [Section 2.3](#)).

objectifs plus larges définis par les autorités bancaires. Plus couramment, ils peuvent être spécifiques à un des aspects du contrôle, tels que l'examen de la gestion des réclamations au sein des institutions financières ou la conformité avec la réglementation sur la communication d'informations. Par ailleurs, les autorités bancaires peuvent privilégier des manuels détaillant les procédures relatives à chacun des aspects de la protection des consommateurs. Aucune approche universelle n'est recommandée à l'ensemble des PED, même si les manuels les plus exhaustifs sont naturellement plus complexes et exigent davantage de compétences des équipes chargées de leur élaboration. L'encadré 8 fournit, à titre indicatif uniquement, un exemple de contenu possible d'un manuel. D'autres références sont présentées à l'[Annexe 3](#).

#### Encadré 8 : Contenu possible des guides de contrôle

1. **Références** – Manuels ou autres supports contextuels (par exemple : examens connexes précédents)
2. **Objectif** – Raison justifiant le contrôle de cet aspect
3. **Type d'analyse** – Nature de l'examen : thématique, mission spéciale, ordinaire (la terminologie varie)
4. **Fondement juridique** – Lois et réglementations sous-tendant le contrôle
5. **Terminologie** – Explication des termes utilisés dans le guide
6. **Documentation/information** – Information à recueillir et à examiner, modèles à utiliser en vue de l'examen, tels que des rapports, des guides d'entretien et des demandes de documents
7. **Examens sur pièces** – Priorité et descriptif des procédures d'analyse sur pièces
8. **Examens sur place** – Priorité et descriptif des procédures d'analyse sur place
9. **Communication et élaboration de rapports** – Description des politiques et des procédures à suivre pour communiquer les conclusions de la mission à l'institution financière ainsi qu'aux responsables de la supervision, y compris les demandes de mesures correctives. Descriptif des politiques relatives au rapport de vérification : délais escomptés, approbation, archivage, échange d'informations, etc.
10. **Suivi et évaluation** – Descriptif des procédures prévues pour suivre la mise en œuvre de mesures correctives, ainsi que des critères ou des observations à prendre en compte lors de la vérification suivante.

L'autorité bancaire doit mettre les manuels et tout autre support d'orientation (par exemple, les rapports de vérification, les décisions, les notes d'orientation et les interprétations de la réglementation) à la disposition de tous les contrôleurs, de préférence sous forme électronique (intranet ou système partagé). Les manuels de contrôle et les supports d'orientation doivent être mis à jour en permanence afin d'intégrer les amendements au règlement, la dynamique des marchés, les modifications de l'interprétation de la réglementation, les changements apportés aux politiques de contrôle, ainsi que les améliorations introduites dans l'utilisation des techniques de contrôle. Les autorités de supervision bancaire doivent veiller au strict respect des normes établies.

## 2.7 Septième orientation – Types, sources et qualité d'information

L'autorité bancaire doit, d'une part, consulter différentes sources pour recueillir les informations requises à des fins de contrôle et, d'autre part, s'employer au fil du temps à accroître l'éventail, la précision et la fiabilité des informations. Elle doit au moins collecter, à intervalles réguliers, des informations statistiques sur les réclamations des clients, en utilisant un modèle de rapport standard correspondant aux prestataires de services financiers qu'elle est chargée de superviser, et doit sonder le marché en organisant la remontée d'informations émanant d'autres sources.

### 2.7.1 Sources et types d'information

Une information de qualité constitue la pierre angulaire du contrôle de la protection des consommateurs de services financiers ainsi que du contrôle prudentiel. Elle revêt une importance capitale pour les phases de planification, d'exécution et de suivi. Les autorités bancaires doivent utiliser un éventail de sources d'information pour conduire leurs activités de protection des consommateurs, tels que les informations déjà disponibles en interne au sein de l'organisme de contrôle, y compris dans d'autres départements ; les rapports réglementaires<sup>31</sup> des institutions financières aux fins de contrôle de la protection des consommateurs ; les renseignements demandés à une institution lors de la procédure de vérification ; les informations sollicitées auprès de tiers ; et les informations qui sont du domaine public. Le tableau 3 donne quelques exemples d'informations utiles qui pourraient servir au contrôle de la protection des consommateurs.

<sup>31</sup> Les rapports réglementaires désignent l'envoi de données des institutions financières à l'autorité bancaire conformément aux exigences réglementaires relatives à la présentation de rapports.

**Tableau 3 : Sources potentielles d'information pour le contrôle de la protection des consommateurs**

Informations déjà disponibles auprès de l'autorité de contrôle	Rapports réglementaires transmis à intervalles réguliers	Informations propres à une institution, demandées lors de vérifications <sup>a</sup>	Informations sollicitées auprès de tiers	Informations relevant du domaine public
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Données financières et indicateurs de performance</li> <li>▪ Réclamations introduites auprès de l'autorité bancaire</li> <li>▪ Mesures en cours d'application pour le respect des règles</li> <li>▪ Rapports des contrôles précédemment effectués</li> <li>▪ Politiques et manuels, interprétation juridique et autres supports d'orientation</li> <li>▪ Rapports d'enquête confidentiels demandés par le contrôleur</li> </ul> <p style="text-align: center;"><i>De préférence, les informations détenues par les autorités bancaires seront mises en ligne à la disposition de tous les vérificateurs.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Statistiques et rapports relatifs aux réclamations (voir exemple)</li> <li>▪ Autoévaluations annuelles de conformité</li> <li>▪ Formats standardisés sur les commissions et frais de crédit transmis de manière périodique</li> <li>▪ Statistiques et rapports sur les erreurs et les fraudes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rapport de réclamations à usage interne</li> <li>▪ Rapports du service clientèle</li> <li>▪ Rapports d'autres services internes de recours (médiateurs internes)</li> <li>▪ Rapports de l'auditeur interne</li> <li>▪ Rapports de l'agent chargé des questions de conformité</li> <li>▪ Statistiques sur les fraudes</li> <li>▪ Procédures et politiques écrites : gestion des réclamations, politiques de prêt et de recouvrement, audit interne, gestion des risques de fraude, gouvernance d'entreprise, rémunération du personnel, suivi des tiers sous-traitants (par exemple : agents non bancaires)<sup>b</sup></li> <li>▪ Codes de conduite et éthique internes</li> <li>▪ Éléments attestant de la formation de certain membre du personnel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informations relatives aux réclamations émanant de médiateurs externes et d'organismes de protection des consommateurs au sens large</li> <li>▪ Communiqués et rapports publiés par les associations de consommateurs et les associations professionnelles du secteur</li> <li>▪ Réclamations légales/actions intentées en justice au titre de la protection des consommateurs</li> <li>▪ Statistiques émanant des organismes du crédit (le cas échéant)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rapports annuels</li> <li>▪ Contrats de prêt normalisés</li> <li>▪ Principales fiches d'information</li> <li>▪ Sites web des institutions</li> <li>▪ Rapports des médias</li> <li>▪ Supports de marketing</li> <li>▪ Etudes/ publiques</li> <li>▪ Codes de conduite élaborés par l'association du secteur</li> <li>▪ Évaluations et analyses du marché effectuées par l'association du secteur ou d'autres acteurs</li> <li>▪ Enquêtes auprès des ménages réalisées par l'Office national de la statistique</li> <li>▪ Internet et réseaux sociaux</li> </ul>

<sup>a</sup> Certaines de ces informations peuvent faire l'objet, selon la réglementation nationale, de l'élaboration régulière de rapports à l'intention du vérificateur conformément à la législation.

<sup>b</sup> Désigne les stratégies et les procédures mises en place pour gérer et suivre les institutions tierces chargées de proposer des services au nom de l'institution financière, comme les agents non bancaires.

Les autorités bancaires des PED n'ont pas toutes accès à de nombreuses sources d'information. Par exemple, beaucoup de PED ne disposent pas de tierces sources à même de fournir des informations utiles à des fins de supervision. Les recherches menées auprès des consommateurs peuvent également présenter un certain intérêt pour l'analyse de la supervision, même si elles sont plus utiles pour répondre à des objectifs liés au respect des réglementations. Par ailleurs, les autorités de contrôle prudentiel des PED (et des pays développés) sont en général moins au fait des enquêtes menées auprès des consommateurs, un domaine relativement nouveau de prise de décision et de contrôle. Dans certains pays développés, les organismes de contrôle peuvent constituer des départements chargés exclusivement de mener des recherches auprès des consommateurs ainsi que d'autres études de manière régulière (voir [l'Office of Research of the US Consumer Financial Protection Bureau](#)). Les autorités bancaires de la plupart des PED ne disposent pas de ressources financières nécessaires pour commander des enquêtes auprès des consommateurs.

Indépendamment des difficultés d'accès à un large éventail de sources d'information dans les PED, les autorités bancaires doivent utiliser les données disponibles et renforcer progressivement les sources, le champ et la qualité de l'information. La collecte d'informations sur les réclamations introduites par les consommateurs doit être un domaine prioritaire. Les autorités bancaires des PED doivent demander et obtenir régulièrement, des institutions financières, les statistiques relatives aux réclamations, en élaborant à cette fin un modèle de rapport normalisé. Ce document est par exemple utilisé au Canada<sup>32</sup>, au Honduras, en Malaisie, au Mexique et au Pérou. En général, le rapport est fondé sur un système de classement des réclamations selon différents critères tels que la nature, l'état, le canal de distribution utilisé pour la transaction, et le type de produit/service concerné. Les procédures et les systèmes d'information sur la gestion des réclamations doivent faire l'objet d'adaptations afin d'être conformes au modèle préconisé. L'utilisation d'une méthode commune de classement permettra de ventiler les données aux fins de surveillance des marchés et de comparaison entre établissements, ainsi que de faciliter la tâche des vérificateurs. L'[annexe 3](#) propose quelques exemples à titre indicatif. Cette nomenclature et les règles régissant l'échange d'informations pourraient aussi s'appliquer à n'importe quel organisme (par exemple, une association du secteur ou un médiateur officiel) chargé de gérer les réclamations introduites par les consommateurs de services financiers.

La fréquence du rapport peut varier d'un pays à l'autre selon la sophistication du marché, la fréquence des problèmes rencontrés par les consommateurs, les ressources disponibles au niveau de la structure de supervision pour gérer l'information, et la qualité des systèmes d'information utilisés par les institutions financières pour gérer les réclamations. Un rapport trimestriel convient dans la plupart des cas, même si certaines autorités bancaires privilégient des intervalles plus ou moins longs.

À l'instar des rapports réglementaires, des rapports de qualité concernant les réclamations reposent sur les systèmes d'information des institutions financières, selon les formats de présentation standardisés et avec un minimum d'intervention manuelle. Cette méthode permet de réduire les erreurs, le problème des rapports en sous-nombre ou en surnombre, les risques de classement incohérent des réclamations et les doublons.

Les PED ne seront pas tous en mesure de mettre immédiatement en place un mécanisme efficace d'élaboration de rapports pour les réclamations. Dans les PED où les institutions financières ne sont pas dans l'obligation de tenir un relevé des réclamations ou appliquent pour ce faire une procédure manuelle, l'autorité bancaire doit fixer un échéancier réaliste en vue de la mise en œuvre du dispositif requis, et procéder aux adaptations nécessaires des activités planifiées dans le but d'évaluer les progrès accomplis. Dans les cas où les institutions financières ne disposent d'aucun mécanisme de réception et de gestion des réclamations, et encore moins de systèmes d'information permettant d'effectuer un suivi, le superviseur doit accorder une priorité absolue à une amélioration de cet aspect. Dans certains pays, il faudra procéder à une réforme de la réglementation pour pouvoir exiger des institutions qu'elles se dotent de mécanismes efficaces de gestion des réclamations des consommateurs.

## 2.7.2 Qualité de l'information

Toute information est susceptible de comporter des erreurs. Les autorités bancaires des PED doivent faire preuve de vigilance lorsqu'elles utilisent des renseignements émanant de tiers ou du domaine public. L'information transmise par les institutions financières peut également être déficiente mais, dans ce cas, il incombe à l'autorité bancaire d'exiger une amélioration de la qualité et la fiabilité des données. Lors des vérifications sur place et sur pièces, cette même autorité doit utiliser au moins trois techniques pour accroître la qualité et la fiabilité des rapports réglementaires :

1. *Normalisation, élaboration de rapports numériques et validation automatique* : la régularité et la normalisation des rapports réglementaires, lorsqu'ils sont associés à l'utilisation de systèmes informatisés, réduisent les probabilités d'erreurs, d'écarts et d'incohérences. Les techniques de validation incluent la détection d'erreurs automatique par les systèmes d'information de l'autorité bancaire<sup>33</sup>, ainsi que les comparaisons (manuelles) avec d'autres sources, des rapports précédents et autres indicateurs. Dans les PED, les autorités bancaires ne sont pas nécessairement habituées à ces techniques et reçoivent toujours les rapports au format imprimé classique, ce qui les oblige à saisir manuellement les informations dans une base de données ou tout autre système apparenté. En plus d'accroître les marges d'erreur, cette méthode prend beaucoup de temps pour l'autorité bancaire qui, dans ces pays, devrait exiger

---

<sup>32</sup> Par l'[Agence de la consommation en matière financière du Canada](#), l'organisme spécialisé dans la protection du consommateur de services financiers.

<sup>33</sup> Dans de nombreux pays, les rapports qui ne satisfont pas aux critères d'évaluation sont automatiquement rejetés par le système informatique de l'autorité bancaire qui peut alors sanctionner l'institution fautive.

et obtenir des institutions financières des rapports sur support électronique<sup>34</sup>. Ces documents devraient être élaborés automatiquement par extraction de données des systèmes informatiques de ces institutions.

2. *Validation sur place* : une partie des vérifications effectuées sur place en rapport avec la protection des consommateurs doit porter sur le mode d'élaboration des rapports réglementaires (par exemple, les rapports sur les réclamations, les frais et les commissions) et des rapports de gestion (par exemple, les rapports d'audit interne et de conformité), ainsi que sur une évaluation de leur précision, de leur intégrité et de leur transparence. Ces opérations peuvent être menées en collaboration avec des spécialistes des technologies de l'information, mais nombre de ces vérifications restent possibles si ce personnel spécialisé n'est pas disponible (comme cela peut être le cas dans la plupart des pays à faible revenu et de nombreux autres PED). Les vérifications prévoient, par exemple, les simulations suivantes<sup>35</sup> :
  - Des transactions (par exemple, l'approbation d'un prêt ou la création d'un nouveau dossier client dans le système) et des réclamations, pour vérifier le flux d'informations dans les systèmes ainsi que les règles régissant l'accessibilité à ces derniers.
  - Des erreurs en saisissant des données erronées ou incohérentes dans le système afin d'éprouver sa fiabilité.
  - Des modifications et des accès non autorisés afin de tester les dispositifs de sécurité et d'accès au système (des protocoles excessivement ouverts peuvent nuire à la validité des données).
3. *Entretiens et réunions* : outre la possibilité de vérifier dans quelle mesure la direction et le conseil d'administration d'une institution sont au fait des politiques et des procédures en vigueur dans leur société (gestion des réclamations, cession de prêts, pratiques de recouvrement, etc.), les entretiens et réunions permettent de cerner les incohérences entre le discours tenu par l'institution et les conclusions des vérifications effectuées sur place et sur pièces. Par exemple, lors d'un entretien avec la direction, le représentant de l'autorité bancaire peut découvrir qu'une augmentation du nombre de réclamations dans une agence particulière à un endroit géographique donné (détectée lors d'une vérification sur pièces) résulte d'une erreur du système qui a artificiellement gonflé le nombre de réclamations.

Comme dans d'autres domaines du contrôle, la coordination et la coopération entre les différents services de l'autorité bancaire sont essentielles à la production d'informations de qualité et à l'efficacité de leur gestion. Lorsque les rapports réglementaires parviennent aux services autres que les services de contrôle, l'absence de coordination peut nuire à l'efficacité comme, par exemple, des demandes multiples d'informations identiques auprès des institutions financières ou encore des analyses incomplètes. Dans certains PED, les autorités bancaires peuvent juger utile de coordonner leur action avec l'organisme chargé de la protection générale des consommateurs ainsi que d'autres organes tels que les mécanismes de recours auprès d'un tiers (par exemple, un médiateur). Elles peuvent utiliser des informations utiles, y compris dans des secteurs ne relevant pas de leurs prérogatives. Lorsque le niveau de coordination est satisfaisant, l'autorité bancaire peut préconiser l'adoption d'un système uniforme de classement des réclamations de manière à pouvoir comparer les statistiques avec les siennes.

## **2.8 Huitième orientation – Intégration dans la réglementation**

L'expérience et les connaissances issues du contrôle de la protection des consommateurs doivent être intégrées dans le processus de réglementation, en proposant des améliorations sur la protection des consommateurs, ainsi que dans le cadre réglementaire plus large du contrôle de la protection du consommateur. De la même manière, elles doivent contribuer à l'élaboration de programmes de renforcement des capacités financières des consommateurs.

Les autorités bancaires peuvent, d'une part, identifier des modifications à apporter impérativement à la réglementation et à la législation, telles que l'amélioration, l'insertion ou la suppression de certaines clauses et, d'autre part, énoncer les aspects à renforcer et à rationaliser au titre de leurs fonctions, de leurs compétences et de leurs mandats de superviseur. Les propositions d'amendements des réglementations constituent un élément important du cycle de supervision et doivent, à

<sup>34</sup> Dans la plupart des cas, il est inutile d'investir dans l'acquisition de logiciels onéreux pour gérer les problèmes liés à la protection du consommateur. Par exemple, pour stocker et examiner les données relatives aux réclamations, le vérificateur a simplement besoin d'un tableur Excel.

<sup>35</sup> Plutôt que d'être considérées comme une charge ou une procédure prudentielle supplémentaire, ces simulations peuvent immédiatement servir l'objectif de vérification de la qualité de l'information présentée par l'institution ainsi que tout autre objectif particulier tel que l'adhésion aux règles de communication d'informations lors de la signature d'un contrat de prêt.



ce titre, être formulées de manière continue et systématique. Une fois améliorée, la réglementation aura à son tour une incidence sur les objectifs de contrôle et la stratégie à mettre en œuvre pour les atteindre, ainsi que sur les techniques et outils à utiliser à cette fin. L'efficacité de la remontée d'informations est tributaire de la coordination et de la collaboration entre les services chargés de la réglementation et du contrôle au sein de l'autorité bancaire. Dans de nombreux cas, elle passe aussi par une coordination interinstitutionnelle étant donné que d'autres entités, telles que le ministère des Finances, sont probablement amenées à concevoir et à approuver certains des changements envisagés. Les enseignements issus des activités de contrôle peuvent également servir à orienter les priorités et les interventions liées aux capacités financières, et vice-versa.

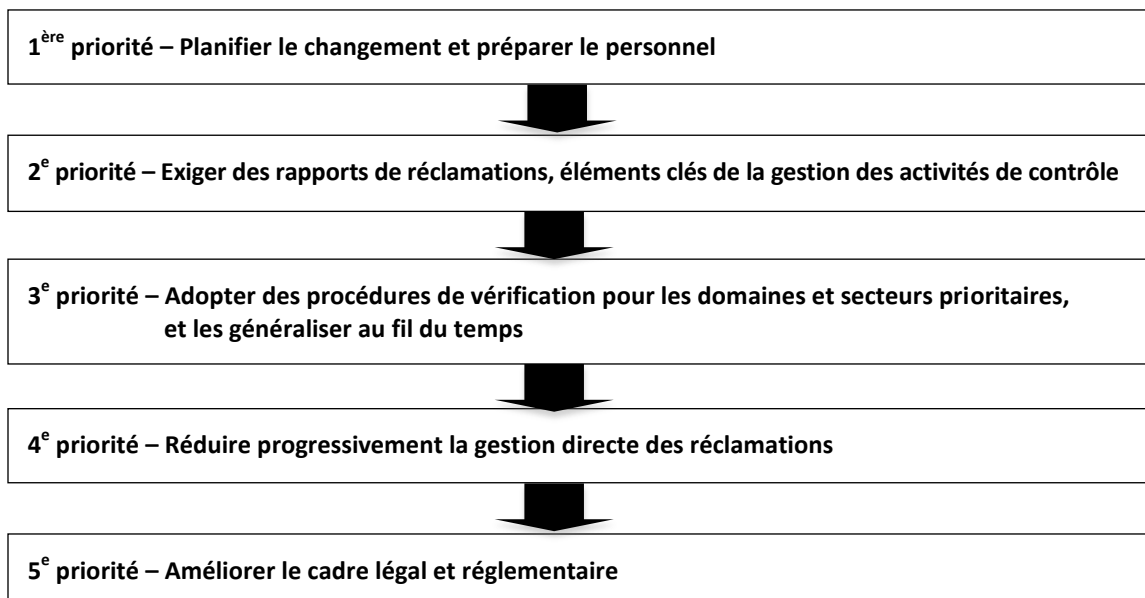
### **3. Stratégie progressive de mise en œuvre des orientations**

Le présent Manuel décrit des mesures que peuvent adopter les autorités bancaires chargées du contrôle de la protection du consommateur dans les PED afin d'être plus efficaces et plus rationnelles dans l'utilisation des ressources. Toutefois, ces autorités ne seront pas en mesure de mettre en œuvre la totalité des critères d'orientation, du moins à court terme, car elles se heurtent à une série d'obstacles pratiques. Elles devront donc plutôt classer par ordre de priorité toutes les réformes nécessaires en matière de réglementation, de procédures, d'institutions et de stratégies. Ainsi, elles pourront décider, avec davantage de précision, l'ampleur des efforts qu'elles souhaitent et peuvent consacrer à chaque phase du développement, en apportant des améliorations à leur rythme, en fonction de leur propre réalité et de leurs objectifs de supervision clairement définis à court, moyen et long terme.

En général, les autorités bancaires favorables à cette approche progressive doivent reconnaître les avantages qu'elles peuvent tirer de l'utilisation optimale de leurs expériences et compétences spécialisées. Étant donné que la gestion des réclamations des clients met à rude épreuve les capacités d'un grand nombre d'entre elles, les autorités bancaires des PED doivent s'efforcer d'alléger progressivement ce fardeau afin de dégager des ressources en faveur des activités de contrôle. En principe, si les institutions financières renforcent leurs mécanismes internes de gestion des réclamations et que l'autorité bancaire impose un respect plus rigoureux des réglementations, on constatera une amélioration globale des pratiques en vigueur sur le marché — d'autant plus que les consommateurs de services financiers auront davantage le sentiment de pouvoir exiger plus souvent le règlement de leurs réclamations, ce qui se traduira par une augmentation du nombre de réclamations et un renforcement du cadre de contrôle des institutions financières.

Les priorités énoncées ci-après ne sont qu'une représentation schématique d'un processus complexe. Elles ne décrivent pas toutes les étapes nécessaires et ne tiennent pas compte de l'ensemble des défis inhérents à chacune d'entre elles. En outre, les priorités peuvent se chevaucher dans le temps. Tout comme pour les orientations, ce cadre a une vocation référentielle et doit être adapté à chaque contexte particulier. Les autorités bancaires peuvent parfois considérer qu'une liste de priorités complètement différente est plus adaptée à leur propre réalité étant donné qu'elles doivent résoudre des problèmes particuliers.

Figure 4 : Les priorités d'une stratégie progressive



#### **Première priorité – Planifier le changement et préparer le personnel**

Avant d'adopter des orientations ou des réformes, il est important que l'autorité bancaire évalue soigneusement sa propre situation. À la lumière des résultats obtenus, elle doit définir un objectif à long terme en matière de contrôle de la protection du consommateur ainsi que les moyens à mettre en place en vue de l'atteindre. Cette évaluation doit prévoir un examen exhaustif des réglementations, des compétences et des ressources financières et humaines disponibles, des pratiques actuellement en vigueur sur le marché, et de chacun des domaines relevant de ces directives. En comparant l'objectif défini à long terme à la situation actuelle, l'autorité bancaire sera à même de cerner les lacunes à combler en adoptant une série de mesures à court, moyen et long terme. Elle pourra également juger utile d'adapter le but à long terme afin d'éviter les objectifs ou les échéanciers irréalistes.

Tandis que les buts, les objectifs et les activités sont clairement établis, l'autorité bancaire doit s'organiser de l'intérieur et former les agents chargés du contrôle de la protection du consommateur (voir la [quatrième orientation](#)). Sur la base de cette planification et de cette préparation, l'autorité bancaire doit élaborer son premier programme annuel pour répondre aux impératifs du contrôle de la protection des consommateurs (voir la [troisième orientation](#))

#### **Deuxième priorité – Exiger des rapports de réclamations, éléments clés de la gestion des activités de contrôle**

Une mesure essentielle pour améliorer la qualité du contrôle de la protection des consommateurs consiste à assurer l'accès à des informations de qualité. Comme l'amélioration de la gestion des réclamations au sein des institutions financières constitue un objectif majeur de toute approche progressive, les autorités bancaires des PED doivent commencer à exiger des institutions financières qu'elles leur transmettent régulièrement des informations sur les réclamations, en utilisant à cette fin un modèle standard, conformément à la [septième orientation](#). La qualité des rapports doit être examinée conformément à cette orientation. La phase initiale doit consister à asseoir les bases de l'amélioration des procédures et des dispositifs de gestion des réclamations mis en place par les institutions financières, et à soutenir l'adoption d'un grand nombre d'outils de contrôle énoncés à la [cinquième orientation](#).

Un nouveau rapport réglementaire exige en général une nouvelle réglementation qui peut relever ou non des attributions de l'autorité bancaire, en fonction du niveau hiérarchique de la réglementation. Dans de nombreux PED, une simple circulaire ou document similaire sera suffisante pour élaborer le rapport de réclamations.

### **Troisième priorité – Adopter des procédures de vérification pour les domaines et secteurs prioritaires, et les généraliser au fil du temps**

Il est important de commencer à mettre en œuvre des procédures de contrôle normalisées ([sixième orientation](#)) pour les domaines prioritaires au lieu d'essayer de résoudre d'un coup tous les problèmes liés à la protection des consommateurs. Indépendamment du contexte particulier de chaque pays, une approche progressive qui reconnaît l'importance pour les institutions financières d'améliorer leurs systèmes de gestion des réclamations va constituer le point de départ du contrôle de la protection des consommateurs. Les autorités bancaires — qui disposeront d'informations de qualité sans cesse croissante — doivent examiner la qualité des mécanismes et des procédures de gestion des réclamations dans les secteurs prioritaires (par exemple, les banques). Elles peuvent, dans un premier temps, se concentrer sur les vérifications (et, dans la mesure du possible, le respect des textes) et, dans un deuxième temps, ajouter la surveillance des marchés. Les autorités capables de mener à bien ces deux activités simultanément sont invitées à le faire. Dans tous les cas, il est impératif d'élaborer des manuels de contrôle de bonne qualité et d'imposer leur utilisation, et les autorités bancaires doivent choisir les techniques de contrôle qui leur sont les plus familières.

Le champ des contrôles doit être étendu au fil du temps afin de couvrir d'autres fournisseurs de services pour les mêmes domaines prioritaires ou pour d'autres domaines prioritaires dans les mêmes secteurs. Il peut s'agir d'autres critères de réglementation existants (par exemple, les normes de communication d'informations) ou même de nouveaux critères. Une expérience et des qualifications accrues permettront également à l'autorité bancaire d'élargir l'éventail de techniques et d'outils utilisés aux fins de contrôle ([cinquième orientation](#)).

### **Quatrième priorité – Réduire progressivement la gestion directe des réclamations**

Tandis que les institutions financières améliorent leur dispositif de gestion des réclamations grâce à un meilleur contrôle (ainsi qu'à des critères minimums plus rigoureux, le cas échéant), les autorités de contrôle devraient graduellement réduire le volume de réclamations qu'elles traitent directement. Même si de nombreuses autorités bancaires continueront probablement de jouer le rôle de structure alternative de gestion des réclamations des consommateurs dans les PED, au moins au cours des années à venir, les procédures énoncées ci-dessus devraient les aider à réduire leur activité dans ce domaine et à réaffecter des ressources aux techniques et outils de contrôle. Elles doivent également envisager la possibilité de remplacer les contrôleurs spécialisés qui interviennent dans ce domaine par des professionnels dûment qualifiés n'ayant pas le statut de superviseurs (y compris des sous-traitants) afin de gérer les réclamations.

Il est important que le rôle de l'autorité bancaire diminue parallèlement aux améliorations apportées par les institutions financières et/ou à la création de mécanismes de recours externes particulièrement efficaces (par exemple, un médiateur)<sup>36</sup>. Par ailleurs, une mesure nécessaire dans cette procédure de transfert consiste à déployer des efforts de sensibilisation pour informer les consommateurs qu'ils ont la possibilité et le devoir d'introduire directement leurs réclamations auprès du prestataire de services.

### **Cinquième priorité – Améliorer le cadre légal et réglementaire**

Alors que les autorités bancaires doivent tout d'abord apporter des améliorations qui n'exigent aucun amendement à la réglementation, dans certains cas, de nouveaux textes seront nécessaires ou des modifications devront être apportées à la réglementation ou à la législation. Au fil du temps, elles doivent chercher à proposer et à soutenir de tels changements qui peuvent ou non sortir du cadre de leurs attributions. Lorsque d'autres organismes publics sont impliqués, l'autorité bancaire doit coordonner ses activités avec celles des autres parties prenantes. Les réformes ne doivent pas être toutes entreprises simultanément. Il faut définir des priorités, et un programme à long terme de réformes légales et réglementaires peut être élaboré et inclus dans le plan énoncé au titre de la première priorité.

Les améliorations des critères réglementaires de la protection du consommateur (par exemple, les règles et les normes de communication de l'information relatives à la gestion des réclamations par les institutions financières) doivent reposer sur les meilleures pratiques réglementaires<sup>37</sup> ainsi que sur les remontées d'information provenant des activités de contrôle (voir [huitième orientation](#)). Beaucoup de PED n'ont que quelques clauses relatives à la protection des consommateurs dans les règlements tandis que d'autres ne disposent que d'attributions limitées pour modifier leur approche du contrôle de la protection des consommateurs.

<sup>36</sup> Les caractéristiques particulières de mécanismes tiers en matière de recours ne sont pas examinées dans le présent Manuel. La documentation existante sur l'efficacité des différents modèles dans les PED reste limitée. Certaines analyses peuvent être consultées dans [Thomas et al 2011a](#), [Thomas et al 2011b](#) et [Banque 2012](#).

<sup>37</sup> Une discussion utile sur la réglementation de la protection du consommateur de services financiers dans les PED peut être consultée dans [Brix and McKee \(2010\)](#), [Dias and McKee \(2010\)](#) et [Chien \(2012\)](#).

**Encadré 9 : Réformes potentielles de la réglementation dans les PED en vue d'améliorer le contrôle de la protection des consommateurs de services financiers**

- Modification du mandat statutaire de l'autorité bancaire afin d'éviter que le contrôle de la protection des consommateurs ne soit contesté. Inclusion de prérogatives permettant d'utiliser un ensemble d'outils pour veiller au respect de la réglementation.

- Amélioration de normes spécifiques telles que:

- Normes communes minimales applicables aux procédures et aux mécanismes de gestion des réclamations
- Formats de communication normalisés pour différents produits de masse tels que les prêts et les dépôts
- Marketing et publicité
- Pratiques commerciales
- Pratiques de recouvrement des créances
- Confidentialité des données et sécurité des transactions électroniques, y compris celles réalisées par les agents spécialisés dans le service au détail

- Obligation pour les auditeurs internes et externes d'évaluer la conformité avec les normes régissant la protection des consommateurs.

## Bibliographie

- Bank Negara Malaysia. 2012. "[Bank Negara Malaysia Annual Report 2011](#)". Mars.
- Banque centrale d'Irlande. 2010. "[Enforcement Strategy 2010-2012](#)." Banque centrale d'Irlande.
- Banque mondiale. 2012. "[Good Practices for Financial Consumer Protection](#)." Washington, D.C.: Banque mondiale, Juin.
- BRI (Banque des règlements internationaux). 2008. "[Customer Suitability in the Retail Sale of Financial Products and Services](#)." Basel: The Joint Forum. Banque des règlements internationaux, Avril.
- BRI. 2010a. "[Principles for Enhance Corporate Governance](#)." Basel: Basel Committee on Banking Supervision. BRI. Octobre.
- BRI. 2010b. "[Compensation Principles and Assessment Methodology](#)." Basel Committee on Banking Supervision. Banque des règlements internationaux : Bâle. Janvier.
- BRI. 2011. "[Macro Prudential Regulation and Supervision](#)." [BIS Papers No 60](#). Banque des règlements internationaux: Bâle. Décembre.
- BRI. 2012. "[Core Principles for Effective Banking Supervision](#)." Basel Committee on Banking Supervision. Banque des règlements internationaux : Bâle. Septembre.
- Brix, Laura. 2009a. "[Consumer Protection Policy Diagnostic Report: Cambodia](#)." Washington, D.C.: CGAP, Janvier.
- Brix, Laura. 2009b. "[Consumer Protection Policy Diagnostic Report: Malaysia](#)." Washington, D.C.: CGAP, Octobre.
- Brix, Laura et Katharine McKee. 2010. "[Consumer Protection Regulation in Low-Access Environments: Opportunities to Promote Responsible Finance](#)." [Focus Note 60](#). Washington, D.C.: CGAP.
- Carmichael, Jeffrey, Fleming, Alexander, Llewellyn, David T. 2004. "[Aligning Financial Supervisory Structures with Country Needs](#)." Institut de la Banque mondiale : Washington, D.C. 2004.
- CGAP. 2011. "[Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor: Toward Proportionate Standards and Guidance](#)." Washington, D.C.: CGAP, Septembre.
- Chien, Jennifer. 2012. "[Designing Disclosure Regimes for Responsible Financial Inclusion](#)." [Focus Note 78](#). CGAP: Washington, D.C., Mars.
- Collins, Daryl, Nicola Jentzsch et Rafael Mazer. 2011. "[Incorporating Consumer Research into Consumer Protection Policy Making](#)." [Focus Note 74](#). Washington, D.C.: CGAP, Novembre
- Dias, Denise, and Katharine McKee. 2010. "[Protecting Branchless Banking Consumers: Policy Objectives and Regulatory Options](#)." [Focus Note 64](#). Washington, D.C.: CGAP
- Duke, Elizabeth A. 2009. "[The Systemic Importance of Consumer Protection](#)." Elizabeth A Duke, Member of the Board of Governors of the US Federal Reserve System at the 2009 Community Development Policy Summit, Cleveland Ohio, 10 juin 2009.
- FMI (Fonds monétaire internationale). 2012. "[World Economic Outlook: Coping with High Debt and Sluggish Growth](#)." Washington, D.C.: FMI, Octobre.
- FSB, FMI et BM. 2011. "[Financial Stability Issues in Emerging Market and Developing Economies](#)." [Report to the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Prepared by a Task Force of the Financial Stability Board and staff of the International Monetary Fund and the World Bank](#). Octobre.

- FSB, FMI et BRI 2011. "[Macro prudential policy tools and frameworks: Update to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors.](#)" Financial Stability Board, Fonds monétaire international et Banque des règlements internationaux. Bâle, Février.
- FSB. 2011. "[Consumer Finance Protection with particular focus on credit.](#)" Financial Stability Board: Basel, Octobre.
- G-20 Seoul Summit Leader's Declaration, 12 novembre 2010.
- GIZ. 2012. "Study on status of consumer protection in the financial sector in Ghana." Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Mars.
- Hirtle, Beverly, Til Schuermann et Kevin Stiroh. 2009. "[Macro Prudential Supervision of Financial Institutions: Lessons from the SCAP.](#)" Reserve Bank of New York. New York. Novembre.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2011. "[G-20 High-level Principles on Financial Consumer Protection.](#)" Paris: OCDE, Octobre.
- Prialé, Giovanna et Denise Dias. 2010. "[Financial Inclusion and Consumer Protection in Peru.](#)" Washington, D.C.: CGAP, Février.
- PwC. "[Banking in 2050: How big will emerging markets get?](#)" New York: PwC.
- Srinivasan, N. 2010. "[CGAP Consumer Protection Policy Diagnostic Report: India.](#)" Washington, D.C.: CGAP, Janvier.
- Tarullo, Daniel K. 2010. "[Equipping financial regulators with the tools necessary to monitor systemic risk.](#)" Daniel K Tarullo, Member of the Board of Governors of the Federal Reserve System, before the Subcommittee on Security and International Trade and Finance, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, US Senate. Washington D.C., 12 février.
- Thomas, David et Franz Frizon. 2011a. "[Resolving disputes between consumers and financial businesses: fundamentals for a financial ombudsman.](#)" Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Thomas, David et Franz Frizon. 2011b. "[Resolving disputes between consumers and financial businesses: current arrangements in Eastern and Central Europe.](#)" Washington, D.C.: Banque mondiale.

## Annexe 1 : Pays étudiés

	Pays	Niveau de revenu (classification Banque mondiale)	PED : pays émergents et en développement ; PA : pays avancés (classification FMI)	Entretien ?
38	Afrique du Sud	Revenu intermédiaire tranche supérieure	PED	Oui
01	Argentine	Revenu intermédiaire tranche supérieure	PED	Oui
02	Arménie	Revenu intermédiaire tranche inférieure	PED	
03	Australie	Revenu élevé	PA	
04	Bolivie	Revenu intermédiaire tranche inférieure	PED	Oui
05	Brésil	Revenu intermédiaire tranche supérieure	PED	Oui
06	Canada	Revenu élevé	PA	
07	Colombie	Revenu intermédiaire tranche supérieure	PED	Oui
11	El Salvador	Revenu intermédiaire tranche inférieure	PED	
10	Équateur	Revenu intermédiaire tranche supérieure	PED	
42	États-Unis	Revenu élevé	PA	Oui
12	Éthiopie	Faible revenu	PED	
14	France	Revenu élevé	PA	Oui
15	Ghana	Revenu intermédiaire tranche inférieure	PED	Oui
16	Guatemala	Revenu intermédiaire tranche inférieure	PED	
17	Honduras	Revenu intermédiaire tranche inférieure	PED	Oui
18	Hong Kong	Revenu élevé	PA	
19	Hongrie	Revenu élevé	PED	
13	Îles Fidji	Revenu intermédiaire tranche inférieure	PED	Oui
20	Inde	Revenu intermédiaire tranche inférieure	PED	
21	Indonésie	Revenu intermédiaire tranche inférieure	PED	Oui
22	Irlande	Revenu élevé	PA	
23	Kenya	Faible revenu	PED	
24	Lettonie	Revenu intermédiaire tranche supérieure	PED	
26	Malaisie	Revenu intermédiaire tranche supérieure	PED	Oui
25	Malawi	Faible revenu	PED	Oui
27	Mexique	Revenu intermédiaire tranche supérieure	PED	Oui
28	Mozambique	Faible revenu	PED	Oui
29	Namibie	Revenu intermédiaire tranche supérieure	PED	Oui
30	Nicaragua	Revenu intermédiaire tranche inférieure	PED	
41	Ouganda	Faible revenu	PED	Oui
31	Pakistan	Revenu intermédiaire tranche inférieure	PED	
32	Paraguay	Revenu intermédiaire tranche inférieure	PED	Oui
33	Pérou	Revenu intermédiaire tranche supérieure	PED	Oui
34	Philippines	Revenu intermédiaire tranche inférieure	PED	Oui
35	Portugal	Revenu élevé	PA	
09	République Dominicaine	Revenu intermédiaire tranche supérieure	PED	
08	République Tchèque	Revenu élevé	PA	
43	Royaume-Uni	Revenu élevé	PA	Oui
36	Sénégal	Revenu intermédiaire tranche inférieure	PED	
37	Singapour	Revenu élevé	PA	Oui
39	Suède	Revenu élevé	PA	
40	Tanzanie	Faible revenu	PED	
44	Ukraine	Revenu intermédiaire tranche inférieure	PED	
45	Venezuela	Revenu intermédiaire tranche supérieure	PED	

## Annexe 2 : Autorités nationales chargées de la protection du consommateur dans les pays étudiés

Pays	L'autorité bancaire participe-t-elle au contrôle de la protection du consommateur <sup>38</sup> ?	Existe-t-il un organisme spécialisé dans le contrôle de la protection des consommateurs de services financiers ?	Existe-t-il un organisme chargé de la protection générale du consommateur <sup>39</sup> ?
Afrique du Sud	Oui. Banque centrale d'Afrique du Sud et <a href="#">Conseil des services financiers</a>	Oui. <a href="#">Organisme national de contrôle du crédit</a>	<a href="#">Commission nationale de protection des consommateurs</a>
Argentine	Oui. <a href="#">Banque centrale de la République d'Argentine</a>	Non	Oui. <a href="#">Sous-secrétariat à la défense des consommateurs</a>
Arménie	Oui. <a href="#">Banque centrale d'Arménie</a>	Non	Non
Australie	Oui. Commission australienne des placements et des valeurs mobilières	Non	Oui. <a href="#">Commission australienne de la concurrence et de la consommation</a>
Bolivie	Oui. <a href="#">Autorité de contrôle du système financier</a>	Non	Oui. <a href="#">Vice-ministère de la défense des droits du consommateur</a>
Brésil	Oui. <a href="#">Banque centrale du Brésil</a>	Non	Oui. <a href="#">Ministère de la Justice</a>
Canada	Oui. <a href="#">Bureau du surintendant des institutions financières</a>	Oui. FCAC	Oui. <a href="#">Bureau de la consommation</a>
Colombie	Oui. <a href="#">Surintendance financière</a>	Non	Oui. <a href="#">Surintendance de l'Industrie et du Commerce</a>
El Salvador	Oui. <a href="#">Surintendance financière</a>	Non	Oui. <a href="#">Défense des consommateurs</a>
Équateur	Oui. <a href="#">Surintendance des banques</a>	Non	Non
États-Unis	Oui. Nombreuses autorités de contrôle financier	Oui. <a href="#">Bureau de la protection financière des consommateurs</a> , contrôleurs sectoriels spécialisés et organismes spécialisés au niveau des États	<a href="#">Bureau de protection des consommateurs (Commission fédérale du commerce)</a> et autres autorités
Éthiopie	Non. <a href="#">Banque nationale d'Éthiopie</a>	Non	Non
France	Oui. <a href="#">Autorité de contrôle prudentiel (Banque de France)</a>	Non	Oui. <a href="#">Ministère de l'économie et des finances</a>
Ghana	Oui. <a href="#">Banque du Ghana</a>	Non	Non
Guatemala	Oui. <a href="#">Surintendance des banques</a>	Non	Oui. <a href="#">Direction de l'aide et de la protection des consommateurs</a>
Honduras	Oui. <a href="#">Commission nationale des banques et des assurances</a>	Non	Oui. <a href="#">Direction générale de la protection des consommateurs</a>
Hongrie	Oui. <a href="#">Autorité de contrôle financier</a>	Non	Oui. <a href="#">Autorité hongroise de protection du consommateur</a>
Inde	Oui. <a href="#">Banque centrale d'Inde</a>	Non	Oui. <a href="#">Ministère de la Consommation</a>
Indonésie	Oui. <a href="#">Banque centrale d'Indonésie</a>	Non	Oui. Agence nationale de protection des consommateurs
Irlande	Oui. <a href="#">Banque centrale d'Irlande</a>	Non	Oui. <a href="#">Département du travail, de l'entreprise et de l'innovation</a>
Kenya	Oui. <a href="#">Banque centrale du Kenya</a>	Non	Non
Lettonie	Non. <a href="#">Commission des marchés financiers</a>	Non	Oui. <a href="#">Centre de protection des droits des consommateurs</a>
Malaisie	Oui. <a href="#">Banque centrale de Malaisie</a>	Non	Oui. <a href="#">Ministère de la Consommation et du Commerce intérieur</a>

<sup>38</sup> Le terme « participer » est utilisé dans son sens large et, à ce titre, inclut des activités complémentaires telles que la gestion des réclamations.

<sup>39</sup> Sont exclues les organisations non gouvernementales, les associations sectorielles, les autorités chargées de l'éducation, du conseil et de l'aide en matière financière, ainsi que les autorités chargées de veiller sur la concurrence.



Pays	L'autorité bancaire participe-t-elle au contrôle de la protection du consommateur <sup>38</sup> ?	Existe-t-il un organisme spécialisé dans le contrôle de la protection des consommateurs de services financiers ?	Existe-t-il un organisme chargé de la protection générale du consommateur <sup>39</sup> ?
Malawi	Non. <a href="#">Banque centrale du Malawi</a>	Non	Oui (inactif). Département de protection des consommateurs.
Mexique	Oui. <a href="#">Commission nationale des opérations bancaires et des valeurs mobilières</a>	Oui. <a href="#">Condusef</a>	Oui. <a href="#">Profeco</a>
Mozambique	Oui (en cours). <a href="#">Banque du Mozambique</a>	Non	Non
Namibie	Non. <a href="#">Banque de Namibie</a>	Non	Non
Nicaragua	Oui. <a href="#">Surintendance des banques et autres institutions</a> et Commission nationale de la microfinance	Non	Oui. <a href="#">Ministère de l'Industrie et du Commerce</a>
Ouganda	Oui (en cours). <a href="#">Banque d'Ouganda</a>	Non	Non
Pakistan	Oui. <a href="#">Banque nationale du Pakistan</a>	Non	Non
Paraguay	Oui. <a href="#">Banque centrale du Paraguay</a>	Non	Oui. <a href="#">Ministère de l'Industrie et du Commerce</a>
Pérou	Oui. <a href="#">Surintendance des banques, des assurances et de retraites</a>	Non	Oui. <a href="#">Indecopi</a>
Philippines	Oui. <a href="#">Banque centrale des Philippines</a>	Non	Oui. <a href="#">Département du Commerce et de l'Industrie</a>
Portugal	Oui. <a href="#">Banque du Portugal</a>	Non	Oui. <a href="#">Direction générale de la protection des consommateurs</a>
République Dominicaine	Oui. <a href="#">Surintendance des banques</a>	Non	Oui. <a href="#">Pro Consumidor</a>
République Tchèque	Oui. <a href="#">Banque nationale de la République Tchèque</a>	Non	Oui. <a href="#">Ministère de l'Industrie et du Commerce</a>
Royaume-Uni	Oui. <a href="#">Autorité des services financiers</a> (jusqu'en 2013)	Non. Mise en place d'un nouvel organisme en 2013	<a href="#">Bureau du commerce équitable</a>
Sénégal	Oui. <a href="#">BCEAO</a>	Non	Non
Singapour	Oui. <a href="#">Autorité monétaire de Singapour</a>	Non	Oui. <a href="#">Ministère du Commerce et de l'Industrie</a>
Suède	Oui. <a href="#">Autorité de contrôle financier</a>	Non.	<a href="#">Agence suédoise pour la protection des consommateurs et Conseil national des réclamations des consommateurs</a>
Tanzanie	Non. <a href="#">Banque de Tanzanie</a>	Non	Non
Thaïlande	Oui. <a href="#">Banque de Thaïlande</a>	Non	Oui. <a href="#">Bureau de la protection des consommateurs de Thaïlande</a>
Ukraine	Oui. <a href="#">Banque nationale d'Ukraine</a>	Non	Oui. Services ukrainiens de contrôle de la protection des droits des consommateurs
Venezuela	Oui. <a href="#">Surintendance des banques</a>	Non	Oui. <a href="#">INDEPABIS</a> .

Source : recherche documentaire et principaux entretiens.

## Documents de référence provenant des pays

### **Description des approches et des programmes prudentiels, ainsi que des orientations réglementaires**

- Australie : [Bonnes pratiques en matière de communication d'information sur les frais de transaction pour les banques et autres organismes](#)
- Australie : [Système d'évaluation des probabilités et des effets](#)
- Australie : [Système de contrôle et d'intervention prudentiels](#)
- Canada : [Cadre de conformité de l'ACFC](#)
- Canada : [Contrôle axé sur le risque dans le domaine de l'assurance](#)
- États-Unis : [Processus de contrôle et d'examen du CFPB](#)
- Mexique : [Programme de contrôle de la Condusef](#) (en espagnol)
- Royaume-Uni : [Évaluation par les pairs selon la méthodologie ARROW de la FSA](#)

### **Guides, manuels et autres supports de contrôle pour les contrôleurs directs**

- Arménie : Manuel de contrôle des pratiques des marchés
- Arménie : Matrice de risque des pratiques des marchés
- Brésil : version publique du [Manuel de contrôle de la Banque centrale du Brésil](#)
- États-Unis : [Manuel \(complet\) de contrôle et d'examen du CFPB](#)
- États-Unis : [Manuel de contrôle de la conformité de la FDIC](#)
- États-Unis : [Notation de la protection du consommateur de la FDIC](#)
- États-Unis : [Procédures de contrôle de l'application sûre et équitable des règles régissant les prêts hypothécaires \(CFPB\)](#)
- États-Unis : [Procédures de contrôle des émissions de prêts hypothécaires](#)
- États-Unis : [Procédures de contrôle des prêts sur salaire du CFPB](#)
- États-Unis : [Procédures de contrôle des rapports liés à la protection des consommateurs du CFPB](#)
- Hong Kong : [Code de conduite](#)
- Hong Kong : [Communication d'information](#)
- Hong Kong : [Manuel sur les politiques de contrôle](#)
- Programme de contrôle du médiateur interne dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure
- Royaume-Uni : [Autoévaluation de la gestion des réclamations](#)
- Royaume-Uni : [Note sur l'autoévaluation de la gestion des réclamations](#)

### **Modèle de rapport**

- Australie : [Certificat annuel de conformité de l'ASIC](#)

### **Actions visant à assurer le respect des textes**

- Afrique du Sud : [Mesure visant à assurer l'application des textes](#)
- Australie : [Approche de l'ASIC en matière d'application des textes](#)
- Australie : [Obligation de communication permanente : avis de violation](#)
- Canada : Mesure visant à assurer l'application des textes
- États-Unis : [L'OCC ordonne le dédommagement de 2,5 millions de clients](#)
- Mexique : [Amendes infligées aux institutions financières](#) (en espagnol)

### **Examens et rapports de contrôle**

- États-Unis : [Rapports de contrôle des pratiques du marché élaborés par le California Department of Insurance](#)
- Irlande : [Client mystère – changement de compte](#)
- Irlande : [Client mystère – gestion des réclamations par les assurances](#)
- Irlande : [Client mystère – transfert monétaire](#)
- Irlande : [Client mystère – transparence compte courant](#)
- Irlande : [Examen des frais de compte courant](#)
- Portugal : [Rapport de synthèse sur le contrôle des pratiques](#) (en portugais)
- Royaume-Uni : [Perspectives des risques liés aux consommateurs](#)

### **Protocole d'accord entre les autorités**

- Australie : [Protocole d'accord entre l'APRA et l'ASIC](#)
- Australie : [Protocole d'accord entre l'APRA et la Commission australienne de la concurrence et de la consommation](#)
- États-Unis : [Protocole d'accord entre le CFPB et les autres agences fédérales](#)
- Irlande : [Protocole d'accord entre les Autorités irlandaises de contrôle des services financiers, l'Ombudsman des services financiers et l'Ombudsman des pensions](#)

### **Outils en ligne et autres informations disponibles mises en ligne par les contrôleurs**

- Australie : [Site web Moneysmart](#)
- Canada : Outil de recherche sur le traitement des réclamations
- Espagne : [Coordonnées des services d'aide au consommateur des institutions financières](#) (en espagnol)
- États-Unis : [Site web de l'OCC sur l'aide aux consommateurs](#)
- États-Unis : [Base de données du CFPB sur les réclamations des consommateurs](#)
- États-Unis : [Documents du CFPB présentés pour consultation publique](#)
- États-Unis : [Guide de médiation du CFPB](#)
- États-Unis : Outils, notamment de calcul, proposés par la [National Credit Union Association](#)
- États-Unis : [Site web sur la riposte à l'usurpation d'identité de la Federal Trade Commission](#)
- Ghana : [Foire aux questions](#)
- Inde : [Compilation de questions concernant les consommateurs dans le secteur bancaire](#)
- Inde : [Compilation d'affaires concernant les consommateurs](#)
- Mexique : Classement des institutions ayant fait l'objet du plus grand nombre de réclamations
- Singapour : [Site web MoneySENSE](#)
- Zambia : [Frais bancaires](#)

### **Autre support**

- Zambie : [Code bancaire – Association zambienne des banques](#)