



PROJET DE PRINCIPES DE HAUT NIVEAU DU G20 SUR LA PROTECTION FINANCIÈRE DES CONSOMMATEURS, POUR CONSULTATION PUBLIQUE

Le 1^{er} août 2011

Ce projet de Principes de haut niveau sur la protection financière des consommateurs est diffusé pour consultation publique. La présente version n'est pas encore finalisée. Elle rend compte des précédentes discussions et consultations, mais elle ne traduit pas les points de vue définitifs des membres du Groupe de réflexion sur la protection financière des consommateurs. Les réactions suscitées par ce projet doivent être transmises à Michael Chapman (michael.chapman@oecd.org) et à Marta Trzcinska (marta.trzcinska@oecd.org) le 31 août 2011 au plus tard.



Organisation de coopération et de développement économiques,
2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France
www.oecd.org

À l'occasion de leur réunion des 19 et 20 février 2011 tenue à Paris, les ministres des Finances et les gouverneurs des Banques centrales des pays du G20 ont appelé l'OCDE, le Conseil de stabilité financière (CSF) et les autres organisations internationales concernées à établir, pour leur réunion de l'automne, soit en octobre 2011, des principes communs sur la protection des consommateurs dans le domaine des services financiers¹. Conformément à la requête et à la décision commune de la Présidence française du G20 et du CSF, l'élaboration de ces principes est placée sous la direction de l'OCDE.

Les Principes de haut niveau sont destinés à aider les pays du G20 et autres économies intéressées à renforcer la protection financière des consommateurs. Ces principes viennent compléter, sans s'y substituer, les lignes directrices et/ou principes internationaux existant. En particulier, ils n'abordent pas les questions sectorielles qui sont traitées par les organismes de normalisation que sont par exemple l'OICV, le CBCB et l'AICA. Ces principes (non contraignants) s'appliqueront à l'ensemble des secteurs des services financiers.

Les travaux de coordination de l'OCDE relatifs aux principes sont essentiellement menés au sein du Groupe de réflexion sur la protection financière des consommateurs du Comité des marchés financiers, qui est ouvert à la totalité des membres du G20 et du CSF, ainsi qu'à d'autres organisations internationales concernées et organismes de normalisation. Les éléments relatifs à l'éducation financière sont communiqués par le biais du Réseau international sur l'éducation financière de l'OCDE, qui compte des représentants d'institutions de 86 économies, dont l'ensemble des pays du G20.

Le Groupe de réflexion s'est réuni à deux reprises, en avril et en juin. Néanmoins, plusieurs consultations écrites sur différentes versions du projet de principes ont également été organisées.

Jusqu'à présent, ces consultations ont été menées auprès des membres du Groupe de réflexion, ainsi que d'un groupe consultatif du CSF, de quatre Comités de l'OCDE, d'organisations internationales intéressées, d'organismes de normalisation, de réseaux, ainsi que d'associations professionnelles et de défense des consommateurs.

La présente version est diffusée pour consultation publique jusqu'au 31 août 2011. Elle n'est pas encore finalisée. Elle rend compte des précédentes discussions et consultations, mais elle ne traduit pas les points de vue définitifs des membres du Groupe de réflexion. À partir des commentaires reçus, une septième version sera soumise pour examen par le Groupe de réflexion durant sa réunion de septembre.

Les commentaires relatifs au projet de principes doivent être adressés à Michael Chapman (michael.chapman@oecd.org) et Marta Trzcinska (marta.trzcinska@oecd.org).

¹ Cet appel vient compléter celui lancé par les dirigeants du G20 pendant le Sommet de Séoul, en novembre 2010. Les dirigeants du G20 ont demandé au CSF de travailler, en lien avec l'OCDE et d'autres organisations internationales, à des solutions pour améliorer la protection financière des consommateurs grâce à un choix éclairé, incluant l'information, la transparence et l'éducation, la protection contre les fraudes, abus et erreurs, les recours et la défense des droits, et d'en rendre compte lors du prochain sommet. Le présent document portera essentiellement sur les aspects liés au crédit à la consommation et aux questions connexes ayant trait à la stabilité financière. Les travaux ne sont pas encore finalisés et le CSF analyse actuellement les réponses données à un questionnaire.

CANEVAS PROVISOIRE

À long terme, la confiance des consommateurs dans le bon fonctionnement du marché des services financiers est source de stabilité financière, de croissance, d'efficacité et d'innovation. Les dispositifs réglementaire et prudentiel traditionnellement adoptés par les autorités de contrôle contribuent à la protection des consommateurs – qui constitue fréquemment, et de plus en plus souvent, un objectif fondamental de ces autorités, aux côtés de la stabilité financière. Cela étant, et bien que ce soit déjà le cas dans plusieurs pays, l'adoption de mesures ad hoc et proportionnées supplémentaires et/ou renforcées visant à accroître la protection financière des consommateurs est aussi jugée nécessaire pour répondre aux évolutions récentes et de nature plus structurelle.

Ce recentrage de l'action publique et de la réglementation sur la protection financière des consommateurs résulte notamment du transfert croissant d'opportunités et de risques vers les particuliers et les ménages dans divers segments des services financiers, ainsi que de la complexité accrue des produits financiers et de la rapidité des progrès technologiques, alors même que l'accès élémentaire aux produits financiers et les connaissances financières demeurent limités dans plusieurs pays. La rapidité du développement des marchés de capitaux et de l'innovation dont ils font preuve, l'arrivée de prestataires de services financiers non traditionnels et d'intermédiaires tiers (dont l'activité n'est parfois soumise à aucune réglementation, voire à une réglementation inadéquate), ainsi que l'existence d'incitations inadaptées aux prestataires de services financiers peuvent accroître les risques de fraude, d'abus et d'agissements répréhensibles auxquels sont exposés les consommateurs. En particulier, les consommateurs à faible revenu et moins expérimentés sont souvent confrontés à des difficultés sur le marché.

À la lumière de ces éléments, il convient d'accentuer la protection financière des consommateurs et de l'intégrer dans d'autres mesures d'éducation financière et d'accès aux services financiers de base. La stabilité financière en sortira renforcée. Il est essentiel de protéger les droits des consommateurs tout en prenant conscience que ces droits s'accompagnent de responsabilités. Cela passe par plusieurs moyens : reconnaissance juridique de la protection financière des consommateurs, création d'autorités de contrôle dotées des pouvoirs et des ressources voulus pour mener à bien leur mission, égalité de traitement, publication d'informations satisfaisantes, meilleure éducation financière, comportement responsable de la part des prestataires de services financiers et de leurs agents agréés, avis objectifs et pertinents, protection des droits et des données, protection contre la fraude et les abus, cadres compétitifs, instauration de mécanismes adéquats de gestion des plaintes et de recours et mesures ciblant, le cas échéant, des particularismes sectoriels ou internationaux, des évolutions technologiques et les besoins spécifiques de catégories vulnérables. Cette approche vient en complément et s'inspire de la réglementation, de la gouvernance et du contrôle financiers.

Pour que les régimes de protection financière des consommateurs soient efficaces et proportionnés, il importe que toutes les parties prenantes s'impliquent dans le processus d'élaboration de la politique à suivre.

Le projet de principes ci-dessous s'adresse aux membres du G20 et autres économies intéressées et il est destiné à les aider dans leurs efforts de renforcement de la protection financière des consommateurs. Il s'agit de principes non contraignants, visant à compléter, sans s'y substituer, les lignes directrices ou les principes internationaux existant. En particulier, ils n'abordent pas les questions propres à certains secteurs d'activité qui sont traitées par les organisations internationales concernées ou par les organismes de normalisation financière (comme l'OICV, le CBCB ou l'AICA). Des types d'opérations différents présentent des profils de risques différents. Il peut s'avérer nécessaire d'adapter les principes à des contextes nationaux ou sectoriels particuliers et ces principes doivent être réexaminés régulièrement par les autorités internationales compétentes¹.

PROJET DE PRINCIPES

1. Dispositif juridique et réglementaire

La protection financière des consommateurs doit être partie intégrante du dispositif juridique et réglementaire et rendre compte de la diversité des contextes nationaux, ainsi que de l'évolution du marché mondial et de la réglementation dans le secteur financier.

La réglementation doit être adaptée et proportionnée aux spécificités, au type et à la multiplicité des produits financiers et des consommateurs, et pouvoir s'ajuster aux nouveaux produits, technologies et mécanismes². Des mécanismes juridiques et judiciaires efficaces doivent être mis en place de manière à protéger les consommateurs contre les fraudes et les abus de nature financière, et à sanctionner de tels agissements.

Les prestataires de services financiers, leurs agents agréés et les conseillers qui interviennent directement auprès des consommateurs doivent être soumis à une réglementation et/ou à un contrôle adéquat, en tenant compte des méthodes spécifiques au service ou au secteur en question.

Il convient de consulter les parties prenantes non gouvernementales concernées – dont les associations professionnelles et de défense des consommateurs et les groupements de recherche – lors de l'élaboration des mesures liées à la protection et à l'éducation financières des consommateurs et de faciliter l'accès des associations de consommateurs à ces processus.

2. Rôle des autorités de contrôle

Il y a lieu d'instaurer des autorités de contrôle qui soient explicitement chargées de veiller à la protection financière des consommateurs et dotées des compétences nécessaires pour remplir leur mission. Leurs responsabilités doivent être établies sans équivoque et avec objectivité ; elles doivent disposer d'une gouvernance appropriée et d'une indépendance opérationnelle, de pouvoirs, de ressources et de moyens adéquats, d'un dispositif coercitif bien défini et de procédures de réglementation claires et cohérentes. Elles doivent également rendre compte de leurs activités. Les autorités de contrôle doivent respecter des règles déontologiques strictes, notamment en matière de confidentialité des informations relatives aux consommateurs et de conflit d'intérêts.

Il est souhaitable de promouvoir la coopération avec les autorités de contrôle du secteur financier et entre les autorités ou directions chargées des questions sectorielles et, s'il y a lieu, de favoriser l'instauration de règles du jeu équitables dans le domaine des services financiers. Les autorités de contrôle doivent aussi être incitées à collaborer à l'échelle internationale, notamment au sujet des problèmes découlant, au regard de la protection des consommateurs, des opérations internationales et des ventes transnationales.

3. Traitement juste et équitable des consommateurs

Les consommateurs de services financiers doivent bénéficier d'un traitement équitable, honnête et juste à tous les stades de leurs relations avec les prestataires. Cette égalité de traitement des consommateurs devrait communément s'inscrire dans la bonne gouvernance et dans la culture d'entreprise des prestataires de services financiers. Les consommateurs doivent bénéficier d'une protection financière comparable pour des produits et des services analogues et pour un niveau d'exigence similaire. Les besoins des plus vulnérables méritent une attention particulière.

4. Publication d'informations et transparence

Les prestataires de services financiers et leurs agents agréés doivent fournir aux consommateurs des informations essentielles afin de renseigner le consommateur-investisseur sur les principaux avantages, risques et conditions associés au produit, ainsi que sur la rémunération de l'agent agréé par l'intermédiaire duquel le produit est commercialisé et sur les conflits qui peuvent en résulter³. En particulier, ils doivent

communiquer des informations sur les aspects importants du produit financier ou de l'investissement. Il convient de promouvoir, lorsque cela est possible et souhaitable, les pratiques normalisées de publication d'informations préalablement à la signature d'un contrat afin de pouvoir procéder à des comparaisons entre des produits et des services de même nature. Des mécanismes spécifiques de publication d'informations, comme la possibilité de lancer une alerte, doivent être mis en place pour transmettre des informations à la mesure des produits et des services complexes et porteurs de risques.

Les avis doivent être donnés avec le plus d'objectivité possible et reposer, d'une manière générale, sur le profil du consommateur en tenant compte de la complexité du produit, des risques inhérents à ce produit, ainsi que des connaissances, de l'expérience et des objectifs financiers du client.

Il convient de signaler aux consommateurs qu'ils doivent fournir aux prestataires de services financiers des informations utiles, exactes et disponibles. Lorsque cela est possible, il faut recourir aux tests consommateurs et aux études de marché afin d'apprécier et d'améliorer l'efficacité des obligations fixées en matière de publication d'informations.

5. Éducation et sensibilisation aux questions financières

Toutes les parties prenantes concernées se doivent de promouvoir l'éducation et la sensibilisation aux questions financières et des informations claires sur la protection et les droits des consommateurs doivent être aisément accessibles. Des mécanismes appropriés doivent être élaborés afin d'aider les consommateurs actuels et à venir à acquérir les connaissances, les compétences et la confiance requises pour appréhender comme il se doit les risques et les opportunités que recèle la finance, faire des choix éclairés, savoir à qui s'adresser pour obtenir une assistance et prendre des mesures efficaces pour améliorer leur propre situation financière.

Il y a lieu de favoriser l'éducation financière et l'information à grande échelle afin que les consommateurs, et en particulier les plus vulnérables, puissent approfondir leurs connaissances de la finance et leur potentiel dans ce domaine.

Compte tenu des spécificités nationales, l'éducation et la sensibilisation aux questions financières doivent être favorisées dans le cadre d'une stratégie plus large de protection et d'éducation financières des consommateurs, menées à bien par des canaux divers et appropriés, et enfin débiter précocement et être accessibles à tous les stades de la vie. En matière d'éducation financière, des programmes et approches spécifiques doivent être conçus pour les consommateurs de services financiers les plus vulnérables.

Toutes les parties prenantes concernées doivent être incitées à appliquer les lignes directrices et principes internationaux sur l'éducation financière élaborés par le Réseau international sur l'éducation financière de l'OCDE. Il serait souhaitable que les autorités nationales et les organisations internationales intéressées recueillent, à l'échelon national et international, de nouvelles données comparables sur l'éducation et la sensibilisation aux questions financières afin d'évaluer et de renforcer l'efficacité des approches adoptées dans le domaine de l'éducation financière.

6. Comportement responsable des prestataires de services financiers et de leurs agents agréés

Il incombe aux prestataires de services financiers et à leurs agents agréés de veiller à la protection financière des consommateurs et de rendre des comptes en cas de défaillance. Ils doivent également répondre des actes accomplis par les agents liés agréés.

Les prestataires de services financiers et leurs agents agréés doivent avoir comme objectif fondamental d'agir au mieux des intérêts de leurs clients. En fonction de la nature de l'opération et à partir des informations principalement transmises par leurs clients, les prestataires de services financiers doivent évaluer leurs aptitudes, leur situation et leurs besoins financiers avant d'accepter de leur procurer un produit ou un service. Le personnel des prestataires (notamment celui qui est en contact avec le public) doit être dûment formé et qualifié. En cas de conflit d'intérêts potentiel, le prestataire doit réserver une égalité

de traitement à l'ensemble de ses clients en publiant les informations requises, en se dotant de mécanismes internes de gestion des conflits d'intérêts ou en s'abstenant d'agir lorsqu'un tel conflit ne peut être évité.

La grille de rémunération du personnel des prestataires de services financiers et des agents agréés liés doit être conçue de manière à favoriser un comportement responsable dans le cadre professionnel.

7. Protection des droits des consommateurs

Les droits des consommateurs vis-à-vis de leurs dépôts, de leur épargne et autres actifs financiers analogues doivent être protégés dans toute la mesure du possible, notamment contre la fraude, les détournements de fonds ou toute autre utilisation abusive et manifestation délibérée, à l'aide de mécanismes de contrôle et de protection appropriés.

8. Protection des données relatives aux consommateurs et de leur vie privée

Les informations financières personnelles des consommateurs doivent être protégées à l'aide de mécanismes de contrôle et de protection appropriés. Ces mécanismes doivent notamment définir à quelles fins les données peuvent être recueillies, exploitées et communiquées (notamment à des tiers) et reconnaître les droits des consommateurs d'être informés de tout échange de données, de pouvoir accéder aux informations qui les concernent et d'obtenir que soient rectifiées et/ou effacées les données inexacts ou collectées ou exploitées de façon illicite.

9. Gestion des plaintes

Les pays doivent s'assurer que les consommateurs ont accès en temps opportun à des mécanismes de gestion des plaintes et de recours adéquats qui soient peu coûteux, impartiaux, équitables, fiables et efficaces. Ces mécanismes ne doivent pas occasionner pour les consommateurs de coûts, de charges ou de retards excessifs. Il convient de rendre publiques à tout le moins des informations agrégées sur les plaintes et sur leur résolution. Conformément à ce qui précède, la gestion des plaintes et les recours incombent avant tout aux prestataires de services financiers et à leurs agents agréés. Une entité indépendante doit pouvoir traiter les plaintes qui n'ont pas été résolues grâce aux mécanismes prévus par les prestataires de services.

10. Concurrence

Il faut favoriser l'émergence de marchés concurrentiels à l'échelle nationale et internationale afin de proposer aux consommateurs une palette élargie de services financiers, ainsi que d'inciter les prestataires à pratiquer des prix compétitifs et à offrir une excellente qualité de service. Le cas échéant, les consommateurs doivent pouvoir choisir entre différents produits et prestataires et en changer aisément et pour un coût raisonnable et transparent.

¹ Ces réexamens peuvent notamment prendre la forme d'évaluations volontaires par les pairs réalisées par l'OCDE, le CSF ou des organismes de normalisation.

² Le cas échéant, il faut concevoir des mécanismes adaptés aux nouveaux supports de prestation des services financiers, notamment grâce à la distribution mobile, électronique et sans agences, tout en préservant leurs avantages potentiels pour les consommateurs.

³ Les prestataires de services financiers et leurs agents agréés doivent communiquer en temps opportun des informations claires, concises, exactes, fiables, comparables et aisément accessibles sur les produits et services financiers proposés, et en particulier sur les principales caractéristiques des produits et (s'il y a lieu) sur les services ou produits similaires qu'ils peuvent fournir. Ils doivent notamment transmettre des informations sur les prix, les coûts, les sanctions, les frais de rachat, les risques et les modalités de résiliation. Ils doivent communiquer des informations satisfaisantes à tous les stades des relations avec la clientèle.

www.oecd.org

