

## **10. L'implication du CCSF dans la préparation du « G20 consommateurs » de Cannes**

## 10.1 L'ÉMERGENCE D'UNE RÉGULATION CONSOMMÉRISTE AU NIVEAU INTERNATIONAL : UNE ATTENTION NOUVELLE APPORTÉE À LA PROTECTION DE LA CLIENTÈLE DES ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS

Les règles de protection des consommateurs de produits et de services financiers sont traditionnellement posées par le droit national ainsi que, pour ce qui concerne les États membres de l'Union européenne, par le droit communautaire.

Au niveau international, de nombreux organismes interviennent dans la sphère financière tels que le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale, le Conseil de stabilité financière (CSF) ou encore les organisations internationales de superviseurs du secteur financier ainsi que, bien sûr, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Jusqu'à ces dernières années, les règles de protection de la clientèle des établissements financiers n'étaient pas mises au premier plan des préoccupations de ces institutions, réserve faite des travaux menés par l'OCDE, particulièrement dans le domaine de l'éducation financière des particuliers.

La crise financière, qui a débuté aux États-Unis en 2007 et s'est amplifiée en 2008, a mis en évidence le lien entre commercialisation défectueuse et crise financière. Plus personne ne conteste désormais que des pratiques commerciales défaillantes, appliquées à une grande échelle, puissent déboucher sur une crise systémique ni qu'elles puissent, en retour, affecter durablement la vie quotidienne de millions d'épargnants, de consommateurs et de contribuables.

Pour assurer une meilleure protection des consommateurs, dans un contexte d'internationalisation croissante des opérations financières, il est devenu indispensable de mettre en place une coopération renforcée entre les États ainsi qu'une nouvelle gouvernance au niveau mondial. Aussi, le sommet des chefs d'État du G20 de Séoul des 11 et 12 novembre 2010 et la réunion du G20 des 18 et 19 février 2011 ont-ils posé les prémisses de cette nouvelle gouvernance.

### 10.1.1 L'impulsion du sommet du G20 de Séoul

À l'issue du sommet du G20 de Séoul, les 11 et 12 novembre 2010, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé de renforcer la protection

### Qu'est ce que le G20 ?

Le Groupe des 20 ou G20, est un groupe de 19 pays plus l'Union européenne<sup>1</sup> dont les ministres des finances et les gouverneurs de banques centrales se réunissent régulièrement. Créé en 1999 pour répondre aux crises financières des pays émergents et refondé en 2008 sous l'impulsion de la France, le G20 est aujourd'hui la première enceinte de coordination des politiques économiques.

Regroupant les principales économies développées et émergentes, les pays du G20 représentent 85 % de l'économie mondiale et deux tiers de la population du globe.

Le G20 s'appuie sur l'expertise technique d'organisations internationales dont l'OCDE et le Conseil de stabilité financière. Il fonctionne suivant un système de présidence annuelle tournante et des réunions sont organisées en cours d'année pour préparer le sommet des chefs d'État et de gouvernement.

La France assure la présidence du G20 en 2011.

1 Les pays membres du G20 sont les suivants : Afrique du Sud, Allemagne, Arabie Saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Corée du Sud, Chine, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Royaume-Uni, Russie, Turquie, États-Unis ainsi que l'Union européenne.

des consommateurs dans les termes suivants : « Nous avons 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 de nous rendre compte à ce sujet lors du prochain sommet ».

Au cours de la première réunion du G20 sous présidence française, les 18 et 19 février 2011, ont été définis six champs d'action au titre desquels figurait le renforcement de la régulation financière, y compris dans le domaine de la protection des consommateurs. Un rapport sur la protection des consommateurs, largement focalisé sur le crédit aux particuliers, a été demandé au Conseil de stabilité financière. Parallèlement l'OCDE a été chargée de développer, pour octobre 2011, une liste de principes communs de protection des consommateurs de services financiers, cette liste devant être présentée en annexe du rapport du CSF.

En matière de protection des consommateurs, la présidence française du G20 a défini trois priorités :

- impliquer, pour la première fois, les associations de consommateurs aux travaux du G20 et les associer à l'élaboration des principes communs ;
- assurer les conditions d'une adhésion des pays émergents à ces principes communs ;
- parvenir au consensus le plus ambitieux possible, à savoir que :
  - les principes doivent pouvoir couvrir un large champ des services financiers (crédit, épargne, investissement),
  - ils doivent traiter à la fois la question de la régulation des acteurs et celle de la commercialisation, c'est-à-dire de la relation avec les clients,
  - ils doivent tirer les conséquences de la crise des *subprime*, en traitant notamment la question de la solvabilité des emprunteurs,
  - les objectifs doivent être réalistes et tenir compte de la diversité des situations nationales.

Il a été demandé au CSF et à l'OCDE de remettre leurs travaux sur la protection des consommateurs de services financiers d'ici la mi-octobre 2011, pour être transmis aux chefs d'État et de gouvernement au sommet de Cannes des 3 et 4 novembre 2011.

### 10.1.2 Les travaux du CSF

Le Conseil de stabilité financière a préparé, en vue de sa présentation au sommet du G20 de Cannes, en novembre 2011, un rapport consacré à la protection des consommateurs en le focalisant sur le volet des crédits aux particuliers. Ce rapport vise à dresser un panorama de l'existant et à compiler les initiatives en cours.

Pour alimenter ce rapport, le CSF a consulté les autorités nationales, les organisations internationales et les principales parties prenantes et en particulier les organisations de consommateurs et de professionnels. Un groupe consultatif a été constitué pour superviser les travaux (OCDE, Banque mondiale, membres du CSF).

### Qu'est-ce que le Conseil de stabilité financière ?

Le Conseil de stabilité financière (CSF) a été créé en 2009 pour renforcer le fonctionnement des marchés financiers et réduire le risque systémique par une meilleure circulation de l'information et une collaboration accrue entre les autorités nationales et internationales chargées de veiller à la stabilité financière. On dit parfois que le CSF est le « bras armé » du G20.

Le CSF réunit les autorités nationales responsables de la stabilité financière, les institutions financières internationales, les organisations internationales de régulateurs et de superviseurs ainsi que les comités d'experts des banques centrales.

En 2011, Mark Carney, gouverneur de la Banque du Canada a succédé à Mario Draghi, gouverneur de la Banque d'Italie, à la présidence du CSF.

Le secrétariat du CSF est situé à Bâle, en Suisse. Il est hébergé par la Banque des règlements internationaux.

Sources : CSF et FMI

### 10.1.3 Les travaux de l'OCDE

Pour répondre au mandat qui lui a été donné, l'OCDE a constitué un groupe de travail *ad hoc* (*task force*) pour définir des principes de haut niveau relatifs à la protection des consommateurs de services financiers.

Ce groupe était composé de représentants des délégations des États membres de l'OCDE et de l'Union européenne ainsi que de représentants d'institutions internationales (Banque mondiale, Fonds monétaire international) et d'organisations internationales de superviseurs (IAIS pour le secteur de l'assurance, IOSCO pour le secteur des marchés financiers, BCBS pour le secteur bancaire<sup>1</sup>). **Le CCSF a contribué à la définition de la position de la délégation française.** Les associations de professionnels ainsi que les associations de consommateurs n'étaient pas

<sup>1</sup> IOSCO : International organisation of securities commission, IAIS : International association of insurance supervisors, BCBS : Basel Committee on banking supervision (Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, ou Comité de Bâle)

### Qu'est-ce que l'OCDE ?

Créée en 1961, l'Organisation de coopération et de développement économiques a pour mission de promouvoir les politiques qui amélioreront le bien-être économique et social partout dans le monde.

L'OCDE offre aux gouvernements un forum où ils peuvent conjuguer leurs efforts, partager leurs expériences et chercher des solutions à des problèmes communs. Elle favorise l'établissement des normes internationales dans un grand nombre de domaines, de l'agriculture à la fiscalité en passant par la sécurité des produits chimiques. Enfin, en s'appuyant sur les faits et l'expérience concrète, elle recommande des politiques dont le but est d'améliorer la vie de l'homme de la rue.

L'OCDE est composée de 34 pays membres à travers le monde ; elle regroupe les pays les plus avancés mais également des pays émergents.

Le siège de l'OCDE est situé à Paris.

*Source : OCDE*

parties prenantes à ce groupe de travail. Certaines d'entre elles y ont toutefois été auditionnées. Même si ce mode de fonctionnement est d'usage dans les négociations internationales, certains membres du CCSF ont exprimé leur regret qu'aucune association de consommateurs n'ait pu participer comme membre de plein droit au groupe de travail de l'OCDE alors que le sujet concernait en premier lieu les consommateurs.

Le groupe de travail de l'OCDE s'est réuni à trois reprises, au mois d'avril, de juin et de septembre 2011, dans un calendrier assez serré pour un aussi vaste chantier, afin d'élaborer des principes de haut niveau sur la base d'un document de travail proposé par les services de l'OCDE.

Après débats et concertations au sein du groupe de travail, l'une des versions intermédiaires a fait l'objet d'une consultation publique sur le site de l'OCDE pendant toute la durée du mois d'août. À l'issue de cette consultation, l'OCDE a reçu une quarantaine de réponses provenant de l'ensemble des parties prenantes du secteur financier (autorités publiques, associations de consommateurs, fédérations professionnelles, syndicats et personnes

qualifiées), et de l'ensemble des parties du monde (Europe, États-Unis, Amérique latine, Asie, Australie). Six organisations membres du CCSF figuraient parmi les répondants.

Le document de travail soumis à la consultation publique proposait de définir dix principes portant sur :

- le cadre juridique et réglementaire de la protection des consommateurs de services financiers ;
- le rôle des organes de supervision ;
- le traitement équitable et juste des consommateurs ;
- la communication et la transparence à l'égard des consommateurs ;
- l'éducation et la sensibilisation aux questions financières ;
- un comportement responsable de la part des prestataires de services financiers et de leurs représentants agréés ;
- la protection des droits des consommateurs sur leurs avoirs ;
- la protection des données et de la vie privée des consommateurs ;
- le traitement des litiges ;
- l'accès à des marchés concurrentiels.

Ces principes ont fait l'objet d'une ultime discussion, avant d'être stabilisés et transmis à la présidence française du G20. Toutefois, les travaux de l'OCDE ne s'arrêtent pas avec le sommet de Cannes et se poursuivront sous présidence mexicaine. Ces principes de haut niveau pourront, le cas échéant, être déclinés ultérieurement dans le cadre de travaux plus approfondis et leur application sera évaluée périodiquement.

## 10.2 LA POSITION DU CCSF SUR LES TRAVAUX DE L'OCDE RELATIFS À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS DE SERVICES FINANCIERS

C'est devant le CCSF que Madame Christine Lagarde, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, a choisi d'annoncer, le 8 février 2011, qu'elle souhaitait

faire de la protection des consommateurs un axe de travail de la présidence française du G20 et proposer à ses homologues que la réunion du G20 d'octobre 2011 soit l'occasion de dégager des principes communs de protection des consommateurs de produits financiers. Une bonne protection des consommateurs, et notamment des règles adaptées de « conduite des affaires », sont en effet sans aucun doute un élément déterminant dans la prévention des crises et des risques systémiques.

Le CCSF a décidé de réunir l'ensemble des parties prenantes du secteur financier pour discuter de ces principes. Deux réunions ont été organisées, l'une en juin, l'autre en septembre et, à l'issue de ces travaux, le Comité a adopté un Avis qui a été transmis au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ainsi qu'à l'OCDE.

### 10.2.1 La présentation des propositions de *Consumers International* au CCSF

Dans un premier temps, le CCSF a souhaité prendre connaissance des propositions d'une grande association internationale de consommateurs, *Consumers International* (CI), dont le représentant, Robin Simpson, *Senior policy adviser*, est venu présenter les recommandations dans le domaine financier.

*Consumers International* est une fédération mondiale regroupant 220 organisations de consommateurs situées dans 115 pays, dont en France l'UFC-Que Choisir et l'association Consommation, logement et cadre de vie (CLCV) qui sont par ailleurs membres du CCSF. C'est un organisme indépendant et sans but lucratif qui conduit des actions de recherches et de campagnes mondiales avec et pour ses membres. Il tire ses influences des lignes directrices de l'Organisation des Nations unies (ONU) en matière de protection des consommateurs.

Les recommandations de *Consumers International* sont les suivantes :

- l'information sur les produits financiers doit être claire, suffisante, fiable, comparable et adaptée. Pour CI, cet objectif, qui semble banal, est loin d'être atteint. Au terme d'une étude de l'OCDE, beaucoup de pays, y compris membres du G20, n'imposent qu'une seule obligation d'informer alors que les produits financiers sont devenus très difficiles à comprendre ;

- les produits financiers doivent être compréhensibles et un règlement des conflits d'intérêt doit être prévu. Les pratiques non conformes doivent entraîner l'annulation du contrat. CI se félicite de l'existence en France de la recommandation de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) et de l'Autorité des marchés financiers (AMF) sur les produits complexes. Il estime préférable que le consommateur paie pour un service de conseil indépendant plutôt que de se voir facturer des « frais cachés » (dans 38 pays sur 51, il y aurait de tels frais cachés) ;

- un organe de protection des consommateurs ayant explicitement cet objet statutaire, indépendant et disposant de l'autorité complète d'enquêter, de faire cesser et de remédier aux infractions doit être créé par chaque gouvernement. CI est plutôt favorable à une séparation des autorités de supervision prudentielle et de protection des consommateurs, quoique le sujet soit discuté en interne ;

- les gouvernements doivent veiller à l'existence de procédures de résolution et de réparation des litiges « rapides, adéquates, peu onéreuses et d'utilisation facile ». Ainsi, l'*ombudsman*<sup>2</sup> britannique reçoit chaque année 160 000 réclamations et ne peut que très difficilement y faire face. Il faut prendre les mesures en amont pour éviter l'ampleur de ce contentieux ;

- la concurrence et la mobilité dans le secteur financier doivent être encouragées. CI demande des enquêtes indépendantes en matière de concentration et cherche les moyens d'améliorer la concurrence ;

- une séparation doit être organisée entre banque d'investissement et banque de détail ; de même une transparence et une responsabilité accrues doivent être imposées aux prestataires, aux agences de notation ainsi qu'aux consommateurs ;

- l'accès aux services financiers de base doit constituer un objectif spécifique des politiques gouvernementales. Des recherches en matière de microcrédit ou de transfert d'argent sont réalisées ;

- une meilleure coopération internationale doit être instaurée pour permettre aux superviseurs nationaux de faire des comparaisons, de partager les bonnes pratiques et de contribuer à l'élaboration et au suivi de normes juridiques.

<sup>2</sup> Financial ombudsman service : service de médiation indépendant opérant dans le champ des services financiers

### 10.2.2 Réception des propositions de *Consumers International* par le CCSF

À la suite de cette présentation, les membres du CCSF ont souligné l'importance qu'ils attachaient à l'éducation budgétaire et financière ainsi qu'à la protection des consommateurs de produits et services financiers qui contribuent à un marché efficace de l'épargne.

Ils ont approuvé la démarche poursuivie par le G20 et adhéré à plusieurs des principes défendus par *Consumers International*, tout en prenant acte de la difficulté qu'il y avait à poser des principes universels touchant à l'information des consommateurs, à la comparabilité des produits ou à la concurrence des opérateurs financiers, dans des pays dotés de structures financières, de réglementations et de niveaux de protection très hétérogènes.

Ils ont également souligné l'importance qu'ils attachaient à la notion de qualité des produits et des services, au-delà des seuls aspects tarifaires.

Sur le traitement des produits financiers complexes, voire très complexes, et donc peu compréhensibles par les consommateurs, ils ont été plus partagés, certains membres plaidant pour leur interdiction pure et simple, d'autres pour leur indisponibilité au grand public, d'autres enfin pour un devoir d'information et de conseil adapté au client.

Au sujet de la compréhensibilité de l'information, l'AMF qui participait à ces discussions a précisé que, s'il n'était pas nécessaire de connaître le fonctionnement détaillé des produits financiers, il fallait à tout le moins être en mesure de comprendre

le pari qui était fait sur le produit. Ainsi, les produits sophistiqués peuvent s'avérer très utiles pour apporter une réponse à une problématique précise soulevée par un épargnant mais il faut que la compréhension de la solution apportée soit claire, simple et transparente, indépendamment de la complexité du mécanisme interne mis en place.

Les membres du CCSF ont également été plus partagés sur la nécessité d'un service de conseil indépendant préconisé par *Consumers International*. Certains membres du CCSF étaient favorables à cette proposition. D'autres membres ont fait observer que tous les établissements financiers et intermédiaires proposent un conseil adapté aux différents profils et patrimoines des clients mais que peu de clients achètent cette prestation de conseil. Au final, le règlement des conflits d'intérêts dans la commercialisation des produits financiers peut passer par différents types de solutions, telles qu'une plus grande transparence à l'égard du client.

### 10.2.3 L'Avis du CCSF du 6 octobre 2011 sur la préparation des travaux du G20 relatifs à la protection du consommateur de services financiers

À l'issue de ces discussions, au mois de septembre 2011, le CCSF a adopté un Avis, transmis au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ainsi qu'à l'OCDE, en vue de la réunion des ministres des finances et des gouverneurs de banques centrales qui s'est tenue à Bercy les 14 et 15 octobre 2011 et en vue du sommet des chefs d'État et de gouvernement du G20 de Cannes, les 3 et 4 novembre 2011.

#### Avis du CCSF du 6 octobre 2011 sur la préparation du « G20 consommateurs »<sup>1</sup>

À l'occasion du sommet du G20 de Séoul, les 11 et 12 novembre 2009, le Conseil de stabilité financière (CSF), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et d'autres organisations internationales ont été mandatés pour travailler au renforcement de la protection des consommateurs dans le domaine des services financiers.

Lors du Comité consultatif du secteur financier plénier du 8 février 2011, Madame Christine Lagarde, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, a annoncé qu'elle souhaitait faire de la protection des consommateurs un axe de travail de la présidence française du G20.

<sup>1</sup> Le « G20 consommateurs » n'est pas une instance particulière du G20 mais se réfère aux travaux initiés en 2011 par les États membres du G20 sur la protection des consommateurs de produits et de services financiers.

.../...

Les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales des pays du G20, réunis à Paris les 18 et 19 février 2011, à l'initiative de la présidence française, ont décidé de veiller à la protection des consommateurs des services financiers en demandant au CSF et à l'OCDE de dégager des principes communs en la matière, pour le G20 d'octobre 2011<sup>2</sup>.

Compte tenu de ce qui précède, et des travaux menés au sein de l'OCDE en vue de leur présentation à la réunion ministérielle du mois d'octobre 2011, le CCSF souhaite soutenir la position suivante :

Le CCSF partage les objectifs et les principes exposés ci-après qui proviennent tant des propositions de *Consumers International*, telles qu'elles ont été présentées lors de la réunion du Comité du 9 juin 2011, que des débats qui ont suivi cette présentation et des Avis et Recommandations que le CCSF produit depuis sa création.

- Le Comité souligne l'importance des actions visant à consolider la confiance des consommateurs de services financiers, au niveau national et international.
- Le CCSF note avec satisfaction que les travaux de l'OCDE intègrent les trois piliers des relations entre les professionnels du secteur financier et leurs clientèles, à savoir : l'éducation financière, l'inclusion financière et la protection des consommateurs.
- Le Comité rappelle son attachement à la promotion de l'éducation budgétaire et financière qui constitue l'une des principales lignes directrices de ses travaux depuis 2004 et dont il souligne régulièrement l'importance. L'éducation financière permet en effet aux consommateurs d'acquérir des connaissances et d'accroître leur compétence dans les domaines bancaire et financier afin d'être en mesure d'analyser leurs besoins et de faire des choix appropriés. L'éducation financière est une base indispensable mais ne saurait toutefois se substituer à une réglementation protectrice des consommateurs, en particulier au regard des produits et services financiers les plus complexes.
- Le CCSF souligne également son attachement à l'accès du plus grand nombre aux services bancaires et financiers qui leur sont utiles ainsi qu'à une attention particulière portée aux personnes en difficulté ou fragiles financièrement.
- En matière de commercialisation des produits et services financiers, le CCSF soutient les principes suivant lesquels :
  - l'information au consommateur, y compris dans la communication promotionnelle, doit être simple, claire, non trompeuse et compréhensible par ses destinataires ;
  - les distributeurs de produits et services financiers doivent agir dans l'intérêt des clients avec compétence, soin et diligence. Le conseil qu'ils fournissent doit tenir compte de la complexité du produit ou service, des risques qui y sont associés et des besoins et demandes du client ;
  - les distributeurs de produits et services financiers doivent prendre les mesures appropriées pour empêcher, le cas échéant, les conflits d'intérêts de porter atteinte aux intérêts de leurs clients, et porter à la connaissance de ces derniers les conflits d'intérêts qui ne peuvent être ni évités ni gérés.
- Considérant que le contrôle de la commercialisation constitue un élément essentiel de la protection des consommateurs, le CCSF soutient l'instauration de superviseurs des pratiques commerciales dotés d'une mission explicite de contrôle des pratiques commerciales et des moyens nécessaires, couvrant l'ensemble des professionnels du secteur financier.
- Le Comité affirme son attachement à la transparence des modalités de consultation de l'ensemble des parties prenantes du secteur financier, particulièrement pour l'élaboration des règles applicables aux relations entre les établissements financiers et leur clientèle.
- Le CCSF insiste sur l'importance d'un dialogue effectif et pérenne entre les professionnels et les utilisateurs de services financiers. Il souligne l'intérêt à cet effet de les associer simultanément au sein d'une même instance pour favoriser l'émergence de positions consensuelles qui permettent en retour de consolider la confiance du public dans le système financier.

<sup>2</sup> Ces principes peuvent être consultés sur le site de l'OCDE : <http://www.oecd.org>