

Gérer les faillites d'institutions de microfinance collectrices d'épargne : l'expérience des autorités de supervision en Afrique

De 2001 à 2011, l'accès aux services financiers s'est accru de manière significative dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC). Cependant, le nombre d'institutions de microfinance (IMF) en difficulté et en situation de faillite, y compris des institutions leaders sur leur marché, a augmenté au cours de la même période, suscitant de sérieuses préoccupations concernant la situation et la santé financière des institutions servant les populations à faible revenu et, en particulier, la sécurité des dépôts détenus par ces institutions (voir encadré 1). Pour faire face aux situations de faillite d'IMF collectant des dépôts, les autorités de supervision ont recours à l'administration provisoire (AP), l'un des outils réglementaires à la disposition des superviseurs¹.

L'expérience des deux régions met en évidence les défis importants de la mise en œuvre des AP, en particulier lorsque la décision de placer une institution

sous AP est tardive ou lorsque les financements font défaut. Si quelques cas de sauvetages d'institutions en situation de faillite ont eu des résultats positifs, il n'en a pas été ainsi dans de nombreux autres cas. Dans certains cas, les IMF n'auraient pas dû être agréées au départ et/ou sont trop petites pour être viables. Parfois, les crises des IMF sont liées à des fraudes, à la mauvaise gouvernance ou à une mauvaise gestion. La plupart des IMF restent sous AP bien plus longtemps que la période initialement prévue de 6-12 mois, souvent en raison d'une sous-estimation du temps nécessaire pour traiter les problèmes ou de la volonté d'éviter une liquidation inutile (mais souvent inévitable). Ces expériences sont pertinentes pour d'autres pays qui voudraient autoriser la collecte des dépôts par les IMF. Elles montrent en effet à quel point il est essentiel que les IMF et les autorités de réglementation prennent les mesures nécessaires pour protéger les petits épargnants, notamment par l'instauration d'une réglementation et une supervision prudentielles appropriées et efficaces.

Encadré 1. Aperçu de l'UEMOA et de la CEMAC et du secteur de la microfinance

- L'UEMOA comprend huit pays : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo. La CEMAC comprend six pays : Cameroun, Congo, Gabon, Guinée, République centrafricaine équatoriale et Tchad.
- Les secteurs de la microfinance de l'UEMOA et de la CEMAC représentent près du cinquième du secteur de la microfinance de l'Afrique subsaharienne, mesurés par l'encours global de crédit et d'épargne.
- À fin 2011, plus de 1 500 IMF agréées — coopératives financières, organisations non gouvernementales (ONG) et sociétés anonymes (SA) — servaient plus de 13 millions de clients, pour un encours de prêts d'environ 1,7 milliard de dollars et un encours de dépôts d'environ 2,2 milliards de dollars.
- La plupart de ces IMF sont autorisées à collecter des dépôts, une situation atypique par rapport au reste du monde^a.
- Entre 2001 et 2011 :
 - L'encours agrégé de prêts accordés par les IMF agréées et les dépôts détenus par ces IMF ont augmenté aux taux annuels moyens respectifs de 18 % et 16 % dans l'UEMOA et de 26 % et 30 % dans la CEMAC.
 - Vingt-cinq IMF de l'UEMOA et quatre de la CEMAC ont été placées sous AP, notamment certaines institutions leaders sur leurs marchés respectifs^b.
- Dix-sept des 29 IMF placées sous AP (celles pour lesquelles des informations détaillées étaient disponibles) détenaient globalement plus de 170 millions de dollars de dépôts, correspondant à environ 1 140 000 clients au moment où elles ont été placées sous AP.

- a. En 2011, le nombre de déposants des IMF dans les deux régions était 4,2 fois supérieur au nombre d'emprunteurs. L'Afrique subsaharienne est la seule région au monde où les déposants sont de loin plus nombreux que les emprunteurs et elle suit de près l'Asie du Sud pour le nombre absolu de déposants (MIX 2011).
- b. La plupart des observateurs du secteur estiment que le nombre d'IMF en situation de faillite est en réalité très largement supérieur au nombre d'institutions placées sous administration provisoire, une perception confirmée par deux études récentes (Ministère de l'Économie et des Finances du Mali 2010 ; Ministère de l'Économie et des Finances du Burkina Faso 2012).

¹ La liquidation est un autre outil réglementaire. Les autorités de supervision des deux régions préfèrent généralement l'AP car la liquidation implique la fermeture de l'institution — laissant potentiellement les clients sans accès aux services financiers — et le remboursement de ses déposants (non du fait des prescriptions réglementaires mais suite à des pressions politiques).

Encadré 2. Qu'est-ce que l'administration provisoire ?

Les autorités de supervision placent une institution financière sous administration provisoire lorsque sa mauvaise gestion menace sa santé financière et/ou les intérêts de ses clients, plus particulièrement ceux des épargnants.

Dans le cadre de l'AP, tous les organes de gouvernance (direction, représentants élus, conseil d'administration représentant les actionnaires) sont suspendus et peuvent être remplacés en totalité ou en partie par un « administrateur provisoire » — une personne physique ou une autre IMF — nommé par les autorités de supervision pour une période définie, généralement de six à douze mois. L'administrateur provisoire évalue la situation et propose, soit un plan de redressement, soit une reprise par une autre institution, soit la liquidation. Le plan de redressement, que l'administrateur provisoire mettra en œuvre, peut prévoir une recapitalisation, des ajustements comptables ou un changement de direction.

Afin de mieux comprendre l'expérience réglementaire de la gestion des IMF collectant les dépôts en situation de faillite, le CGAP, en étroite consultation avec les autorités de supervision, a mené, en 2011 et 2012, une étude détaillée des processus d'AP et de liquidation en UEMOA et CEMAC. L'étude a passé en revue les 29 cas d'AP survenus entre 2001 et 2011 (ainsi que deux cas de liquidation) et réalisé une analyse détaillée de 17 cas d'AP, y compris une liquidation survenue entre temps. Grâce à l'appui des autorités régionales de supervision, l'équipe de recherche a eu accès à des données détaillées sur les IMF placées sous AP, incluant des informations sensibles et confidentielles.

Cette Note examine les événements qui ont conduit aux crises de ces IMF ainsi que les difficultés rencontrées pour tenter de redresser, par le biais de l'AP, des IMF collectant des dépôts en crise ou en situation de faillite. (Voir encadré 2.) La Focus Note est organisée en six sections. La première section donne un aperçu du secteur de la microfinance et du cadre légal et réglementaire des zones UEMOA et CEMAC. La deuxième section présente l'évolution du secteur et les caractéristiques clés des 17 IMF étudiées, y compris les principales faiblesses qui les ont conduites à l'AP. La troisième section présente la manière dont une AP devrait fonctionner. La sec-

tion quatre analyse les difficultés et les résultats des processus d'AP mis en œuvre pour les 17 IMF. Les dernières sections présentent les leçons apprises de la gestion des processus d'AP.

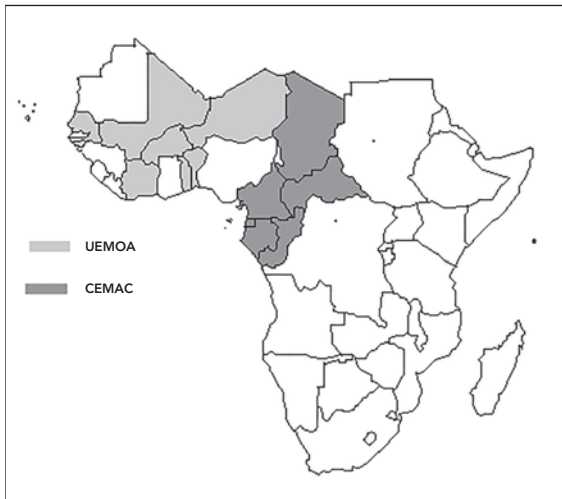
1. Secteur de la microfinance et supervision dans les zones UEMOA et CEMAC

Aperçu du secteur de la microfinance

L'histoire et la situation actuelle des secteurs de la microfinance dans les deux zones ont plusieurs points communs. (Voir figure 1.) En premier lieu, les coopératives et leurs réseaux/fédérations représentent traditionnellement le type dominant d'institutions de microfinance, en partie du fait du cadre légal du secteur dans chacune des zones. Aujourd'hui, 97,6 % des IMF agréées sont des coopératives dans l'UEMOA et 90,8 % dans la CEMAC. Dans les deux régions, les principales IMF en termes de nombre de clients ou d'encours de crédit et/ou d'épargne sont des coopératives : FECECAM au Bénin, RCPB au Burkina Faso, UNACOOPEC en Côte d'Ivoire et CAMCULL au Cameroun, par exemple. Deuxièmement, le niveau de mobilisation de l'épargne est nettement plus élevé que dans la plupart des autres régions du monde. Dans l'UEMOA, le volume total de l'épargne détenu par les IMF dépasse légèrement l'encours des prêts ; dans la CEMAC, le total de l'encours des dépôts des IMF est le double de celui de l'encours de prêts. Cette caractéristique distinctive est essentiellement imputable au modèle coopératif qui met l'accent sur l'épargne. Les banques ne servent pas réellement les clients à faible revenu dans les deux régions. Troisième point commun aux deux régions, dans chaque pays, le secteur est relativement concentré autour d'un petit nombre de grandes IMF². Aux côtés de ces leaders, on trouve une prépondérance de petites IMF qui font l'objet d'une supervision insuffisante. Enfin, l'infrastructure du marché est encore peu développée. Aucune des deux régions ne dispose d'une centrale des risques opérationnelle pour les IMF, bien qu'il soit prévu d'en créer une dans l'UEMOA, et qu'il existe des initiatives locales d'échanges d'informations. Des éléments essentiels de l'infrastructure du marché — par exemple, le système de paiement et les mécanismes d'assurance des dépôts — sont peu développés ou inexistants. Les associations nationales de

2 À fin décembre 2011, en UEMOA, 21 des 759 IMF agréées représentaient plus de 64 % de l'encours des prêts et 75 % des dépôts (BCEAO 2012). Dans chacun des pays membres de l'UEMOA, cinq IMF ou moins détiennent la majorité des prêts comme des dépôts. Dans la zone CEMAC, à la fin de 2008, les deux plus grandes coopératives représentaient 45 % de l'encours d'épargne et 39 % de l'encours de crédit (COBAC 2008).

Figure 1 : Carte de l'Afrique subsaharienne avec les régions UEMOA/CEMAC



microfinance sont fragiles dans la plupart des pays, en particulier en zone CEMAC.

En dépit de leurs points communs, les deux régions ont aussi des différences, et le secteur de la microfinance est plus développé dans l'UEMOA que dans la CEMAC. À fin 2011, le secteur de la microfinance de l'UEMOA était nettement plus important, servant 11,6 millions de clients, pour un encours de crédits de 1,15 milliard de dollars et un encours d'épargne de 1,2 milliard de dollars. En zone CEMAC, à fin 2010 (date à laquelle les données les plus récentes sont disponibles), le secteur comptait environ 1,6 million de clients pour un encours de crédits de 0,54 milliard de dollars et un encours d'épargne de l'ordre de 1 milliard de dollars. Le Cameroun comptait plus des deux tiers du marché, en nombre de clients comme en volume.

Cadre réglementaire et supervision

Dans l'UEMOA comme dans la CEMAC, un cadre légal et réglementaire spécifique s'applique au secteur de la microfinance de chaque zone et pour l'ensemble des pays membres.

Dans l'UEMOA, chaque pays membre applique le cadre légal et réglementaire commun ; la responsabilité de la supervision est partagée entre la Banque centrale régionale (*Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest ou BCEAO*) et le ministère des Finances de chaque pays. La BCEAO a adopté une

nouvelle loi de microfinance en 2007. Toutefois, cette loi n'est devenue applicable dans chaque pays de l'UEMOA qu'après quelques années, puisqu'elle devait être ratifiée par les autorités nationales ; la nouvelle loi n'est finalement entrée en vigueur dans l'ensemble des huit pays qu'en 2012. De nombreuses difficultés présentées dans cette étude sont en rapport avec les limites de la loi initiale, adoptée en 1994, qui s'est révélée trop laxiste en matière d'agrément, manquait d'une autorité de supervision indépendante et n'était pas assez stricte en matière prudentielle et d'exigence de reporting. La nouvelle loi introduit plusieurs changements importants, notamment un régime d'agrément unique quelle que soit la forme juridique des institutions (coopératives, associations et sociétés anonymes), un contrôle rapproché de la BCEAO, des prescriptions plus rigoureuses en matière de publication de l'information et des règles prudentielles plus strictes (voir les principaux changements dans le tableau 1).

Dans le cadre de la nouvelle loi, la BCEAO joue un plus grand rôle dans l'octroi des agréments et la supervision. Elle est chargée de la supervision des IMF dont l'encours de crédits ou d'épargne dépasse 4 millions de dollars. Les ministères des Finances conservent la responsabilité de la supervision pour les IMF de plus petite taille. Dans la mesure où la nouvelle loi encourage la consolidation du secteur en imposant des règles prudentielles et des prescriptions plus fréquentes en matière de reporting, le nombre d'IMF de petite taille devrait diminuer au fil du temps. De ce fait, la BCEAO devrait progressivement assurer la supervision de la majeure partie du secteur. La nouvelle loi pourrait également permettre de résoudre une partie des problèmes mentionnés dans cette étude et devrait avoir des répercussions positives, en particulier sur le renforcement de la supervision. Néanmoins, en raison du long processus de ratification, l'entrée en vigueur de la loi est très récente et il est encore trop tôt pour en évaluer les effets.

Dans la CEMAC, les IMF sont régies par une réglementation régionale depuis 2002³. La loi s'applique à toutes les IMF, indépendamment de leur statut juridique, et stipule des ratios prudentiels et des critères de publication de l'information relativement exhaustifs. La Banque centrale régionale (*Commission bancaire de l'Afrique centrale ou COBAC*) est seule chargée de la supervision. La réglementation de la CEMAC fixe des barrières à l'entrée relativement faibles, notamment un niveau de capital minimum inexistant ou faible suivant les catégories d'IMF.

3 Règlement N° 01/02/CEMAC/UMAC/COBAC ; ce règlement a été complété par des instructions en 2002 et en 2009–2010.

Tableau 1. Principales modifications de la Loi de microfinance (UEMOA)

	Loi initiale (1994-2007)	Nouvelle loi (depuis 2007)
Statut juridique des IMF	Coopérative uniquement Les autres types d'IMF pouvaient cependant demander une autorisation d'exercice de cinq ans auprès du ministère des Finances	Coopérative, association, société anonyme (régime d'agrément unique)
Agrément	Octroi de l'agrément uniquement par les ministères des Finances	Processus d'agrément soumis à l'approbation de la BCEAO
Règles prudentielles/ publication de l'information	Pas de normes de solvabilité Règles de publication de l'information : états financiers annuels	Neuf ratios prudentiels, notamment un ratio de solvabilité — les ratios prudentiels sont plus stricts et davantage conformes aux normes bancaires Nouvelles règles, en particulier pour les coopératives (par ex., obligation de mettre en place un « fonds de sécurité » interne) Nouveau référentiel comptable spécifique au secteur de la microfinance Règles de publication de l'information : états financiers annuels et indicateurs communiqués chaque mois (IMF avec encours d'épargne/crédit supérieur à 4 millions de dollars) ou chaque trimestre (plus petite IMF) Les grandes IMF doivent avoir des comptes certifiés
Supervision	Ministères des Finances uniquement	BCEAO/Commission bancaire pour les grandes IMF (encours épargne/ crédit supérieur à 4 millions de dollars), Ministères des Finances pour les plus petites IMF

Dans les deux régions, les autorités de réglementation ont pris la mesure des difficultés liées à la mise en place et l'application du cadre réglementaire, ainsi que de leurs propres faiblesses en matière de supervision.

2. Montée des risques et augmentation du nombre d'IMF collectrices d'épargne placées sous AP

Croissance du secteur et augmentation du nombre d'IMF en faillite

Dans l'UEMOA comme dans la CEMAC, les IMF ont enregistré une croissance rapide au cours de la décennie 2001-2011, stimulée par les efforts des gouvernements nationaux et des bailleurs de fonds

pour promouvoir la microfinance. En zone CEMAC, les faibles barrières à l'entrée ont facilité la création d'une vague de SA, à l'initiative d'hommes d'affaires cherchant à capter rapidement des dépôts dans un objectif de profit. Dans l'ensemble, les capacités des IMF n'ont pas suivi le rythme de croissance, en particulier du point de vue des systèmes d'information, des contrôles internes et de la gestion du crédit. En conséquence, la plupart des IMF n'ont pas d'informations fiables sur la situation financière et le portefeuille et ne sont pas bien équipées pour gérer leur portefeuille de crédit ou protéger l'épargne des clients.

Une illustration frappante de la faible capacité à gérer la croissance se trouve dans les chiffres du portefeuille à risque (PAR). Dans l'UEMOA, sur la période 2001-2011, le PAR⁹⁰ était supérieur à 5 %

4 Le PAR⁹⁰ exprimé en pourcentage se réfère au pourcentage de tous les encours de prêts qui ont une ou plusieurs échéances de remboursement en principal en retard de plus de 90 jours. Le PAR⁴⁵ se définit de façon similaire mais la période de retard est de 45 jours.

pour la plupart des IMF, reflétant l'effet combiné de la croissance rapide et des faiblesses institutionnelles⁵. Au Cameroun, le plus vaste marché de la CEMAC, le PAR45 était au niveau alarmant de 26 % en 2008 (il n'existe pas de données plus récentes disponibles). Ce pourcentage très élevé était lié à la crise de plusieurs grandes IMF du pays, notamment trois institutions placées sous AP représentant près de 20 % du total des dépôts. Certaines IMF ont maintenu une bonne qualité de leurs actifs, mais le secteur de la microfinance dans son ensemble a été touché⁶.

Au cours de la période 2001-2011, le nombre d'institutions en difficulté — par exemple, des IMF présentant des fonds propres négatifs, de graves problèmes de gouvernance et/ou celles ne se conformant pas aux normes de réglementation prudentielle — a augmenté tant dans l'UEMOA que dans la CEMAC. Sur la liste de ces IMF en crise figurent des leaders : dans chacun des sept pays étudiés (voir tableau 2) pour chacune des deux régions, au moins une grande IMF a traversé une grave crise, qui a duré parfois plusieurs années⁷. Il en a résulté un nombre croissant d'IMF placées sous AP.

À fin 2011, 14 IMF (essentiellement des réseaux de coopératives et plusieurs SA) étaient sous AP dans l'UEMOA (contre huit en 2008), représentant près de 6,6 % du total des actifs des IMF de la région⁸. En zone CEMAC, les trois IMF placées sous AP en décembre 2007 au Cameroun étaient encore sous AP en 2010. Toutes ces IMF, à l'exception d'une, avait mobilisé des volumes d'épargne significatifs. Dans la mesure où il n'existe actuellement aucun mécanisme explicite d'assurance des dépôts, les clients risquent de perdre leurs fonds en cas de défaillance de l'une de ces IMF — ce qui s'est déjà produit dans plusieurs cas, les déposants ne pouvant récupérer leur épargne.

Lorsqu'une IMF défaillante est un acteur important, cela peut compromettre l'ensemble du secteur d'un pays. Les crises peuvent déclencher un effet domino, entamant en premier lieu la confiance des clients, se traduisant par une baisse de la mobilisation de l'épargne et érodant ensuite la confiance des investisseurs. Elles peuvent aussi entraîner l'intervention du gouvernement et une ingérence politique.

Au moins trois pays (Togo, Mali et Côte d'Ivoire) ont ressenti les conséquences des défaillances et des processus d'AP, reflétées dans la perte de confiance des clients et la réduction de l'investissement dans les IMF (refinancement des portefeuilles de prêts par les banques/investisseurs, par exemple). Plusieurs banques et investisseurs ont ainsi réduit leur intervention dans le secteur de la microfinance, confortant la réticence d'autres bailleurs de fonds/investisseurs à financer le secteur. Une telle situation pourrait entraîner une perte de confiance à l'égard de la microfinance dans l'ensemble de la région, plus particulièrement dans la zone UEMOA.

Profils des institutions placées sous AP

Le CGAP a étudié 17 IMF de divers types, tailles et ancienneté placées sous AP dans l'UEMOA et la CEMAC de 2001 à 2011⁹. Les 17 cas de l'échantillon représentent plus de la moitié des 29 IMF placées sous AP au cours de cette période et deux tiers des cas d'AP les plus récents. (Voir tableau 2.)

La diversité des IMF de l'échantillon reflète plus généralement la composition du secteur dans les deux régions : 11 coopératives (neuf réseaux et deux coopératives isolées), deux associations et quatre SA, dont trois au Cameroun. Toutes les 17 IMF, sauf une, mobilisaient un montant global d'épargne de plus de 170 millions de dollars (correspondant à près de 1 140 000 clients) au moment où elles ont été placées sous AP.

L'échantillon comprend des leaders¹⁰ mais aussi des IMF plus petites¹¹, des coopératives pionnières créées à la fin des années 70 (par ex., FECECAM, URCP/FCPB, ABOBO/UNACOOPEC) et des IMF plus jeunes créées dans les années 90 et 2000 (par ex., IDH, CFCC, RCMEC, AZAOUAD et TIMPAC). Neuf des 17 IMF de l'échantillon ont été créées dans les années 90 — une période qui a vu la création de la plupart des IMF des deux régions.

Toutes les 17 IMF sous AP de l'échantillon, sauf une, étaient sous ce régime depuis longtemps, en dépit du fait que l'AP est censée être une situation « provisoire » pour une période de six à douze mois.

5 Le PAR90 dans l'UEMOA est supérieur à celui de la plupart des régions du monde (MIX 2010 et 2011). Toutefois, ces chiffres ne traduisent probablement pas toute l'ampleur des créances douteuses. Les chiffres du PAR sont souvent sous-estimés dans l'UEMOA comme dans la CEMAC, en raison des données incomplètes et/ou inexactes sur la qualité du portefeuille des IMF.

6 Sur la base d'un diagnostic réalisé en 2013 au Cameroun, il semble que la situation ne se soit pas améliorée (Rapport diagnostic pays, 2013).

7 Par exemple, JEMENI (numéro 5 au Mali), TAIMAKO (numéro 1 au Niger), FECECAM (numéro 1 au Bénin), UNACOOPEC (numéro 1 en Côte d'Ivoire), IDH (numéro 2 au Togo), URCP/FCPB (numéro 1 au Burkina) et COFINEST (numéros 2-3 au Cameroun).

8 Ces IMF représentaient aussi à fin 2011, 7,4 % de l'encours de l'épargne et 5,6 % de l'encours de crédits (BCEAO 2012).

9 À l'exception de la Guinée-Bissau et du Sénégal, où il n'a pas été possible d'avoir accès à une information complète, tous les pays ayant connu des cas d'AP sont couverts. Ces exceptions ne compromettent pas le caractère représentatif de l'échantillon, d'autant que ces cas d'AP portent sur de petites IMF.

10 JEMENI au Mali, TAIMAKO au Niger, IDH et TIMPAC au Togo, COFINEST au Cameroun et FECECAM au Bénin.

11 MCPEC au Niger, FCIC au Cameroun et CANEF et AZAOUAD au Mali.

Tableau 2. Aperçu de l'échantillon des 17 IMF sous AP

Pays	Institution	Situation de l'AP (en 2012)	Statut juridique ^a	Rang dans le secteur ^b (avant AP)	Part de marché ^c	
					% de clients (avant AP)	% des dépôts (avant AP)
UEMOA						
Bénin	FECECAM	Terminée	Coopérative	N° 1	77	73
	FENACREP	Terminée	Coopérative	Petite IMF	3,3	1,2
Burkina Faso	URCPSO	Reprise	Coopérative	La plus grosse union régionale de la principale IMF du pays	11,4	8,8
Mali	CANEF	Fermée sans liquidation	Association	IMF moyenne	3	<0,1
	JEMENI	En cours	Coopérative	N° 5	6	9
	AZAOUAD	Fermée sans liquidation	SA	Petite IMF	0,1	<0,1
Niger	TAIMAKO	En cours	Coopérative	N° 1	12,5	27,7
	MCPEC	En cours	Coopérative	N° 3-4	13,5	14,3
Côte d'Ivoire	RCMEC	Terminée	Coopérative	N° 2	5,2	4,6
	CFCC	Fermée sans liquidation	Coopérative	N° 3	2,7	2,4
	ABOBO (UNACOOPEC)	En cours ^d	Coopérative	Deuxième plus grande caisse coopérative de la principale IMF du pays	6,5	3,5
Togo	IDH	En cours	Coopérative	N° 2	20	13
	TIMPAC	En cours	Association	N° 3	1,3	0,6
	PAPILLON	En cours — processus de reprise en cours	Coopérative	Petite IMF	0,6	0,2
CEMAC						
Cameroun	COFINEST	Liquidation en cours	SA	N° 2-3	4,2	10,2
	FTSL	Terminée — reprise	SA	N° 3-4	3,9	8,4
	FCIC	En cours	SA	Petite IMF	0,2	1,5

a. Les coopératives URCPSO et ABOBO sont des caisses de base ; toutes les autres sont des réseaux de coopératives (c'est-à-dire des organisations faitières).

b. Classement indicatif, basé sur les volumes de l'épargne et/ou du crédit.

c. Dans le marché concerné au moment de la décision d'AP selon les données disponibles.

d. La caisse d'ABOBO du réseau de l'UNACOOPEC en Côte d'Ivoire a été placée sous administration provisoire de l'organisation faitière.

En 2012, deux IMF (au Niger) placées sous AP 11 ans plus tôt, étaient toujours sous administration provisoire. Trois AP ont abouti à des redressements et trois autres ont donné lieu à des reprises par d'autres IMF ; dans un des cas, l'IMF a été liquidée en fin de compte. Trois IMF ont simplement subi un retrait d'agrément — elles ont cessé leurs activités, mais

n'ont jamais été formellement liquidées par les autorités, de sorte que les déposants n'ont pu récupérer leurs fonds. Sept processus d'AP étaient en cours au moment de l'étude, et depuis un an au moins.

La plupart des AP étudiées ont eu lieu dans l'UEMOA, le Cameroun est l'unique pays de la CEMAC ayant

enregistré des cas d'AP. Dans l'UEMOA, où les 14 cas se répartissent dans six pays, la variation du nombre d'AP par pays semble tenir davantage à la façon dont les autorités de supervision au niveau national (le ministère des Finances) ont apprécié la nécessité d'une procédure d'AP, en particulier sur la base de considérations politiques, plutôt qu'en fonction de la taille ou de la santé des IMF de chaque pays.

La mauvaise gouvernance : le dénominateur commun des crises

Pourquoi les 17 IMF de l'échantillon ont-elles fini sous AP ? Toutes les institutions étudiées — coopératives, associations et SA — ont souffert d'une faiblesse majeure commune, la mauvaise gouvernance¹². Dans au moins 13 des 17 cas, les problèmes de gouvernance ont été la principale cause de la situation de crise.

Les problèmes de gouvernance spécifiques sont variables d'une institution à l'autre, mais englobent généralement de graves lacunes au niveau du conseil d'administration (CA) : validation des décisions par des CA agissant comme de simples « chambres d'enregistrement », incluant des fraudes évidentes par le principal actionnaire ou le directeur ; contrôle inefficace du CA en raison de la collusion avec les fraudeurs, ou manque d'engagement et/ou de compétences ; rôle imprécis du CA vis-à-vis de la direction et graves conflits entre le CA et cette dernière, en particulier dans les réseaux coopératifs ; pas de renouvellement de la composition du CA pendant de longues périodes ; et pas de validation des décisions au niveau de l'assemblée générale¹³ (dans quelques cas de coopératives, l'assemblée générale ne se tenait tout simplement pas). Par ailleurs, des systèmes d'information de gestion (SIG) et des mécanismes de contrôle inadéquats ont souvent rendu extrêmement difficile l'exercice efficace du rôle des membres des conseils d'administration. L'absence de SIG et de procédures de contrôle efficaces s'est traduite, dans au moins trois cas, par des distorsions délibérées de la comptabilité.

Un autre problème majeur de gouvernance rencontré par les IMF a été le non-respect des exigences réglementaires et statutaires. Les statuts comprennent, en particulier pour les coopératives, des règles visant à *i)* prévenir la fraude, *ii)* faire respecter les exigences prudentielles, comme les plafonds de prêt et le pour-

centage maximum du montant global en principal de l'encours des prêts accordés aux directeurs et aux membres du CA, et *iii)* protéger l'épargne (par ex., pourcentage maximum des dépôts pouvant financer des prêts). La non-application de ces règles par les IMF (comme cela a été le cas dans au moins 12 des 17 institutions de l'échantillon) a entraîné des fraudes et la dilapidation de l'épargne. Dans plusieurs cas, les autorités de supervision ont mis en évidence le manque de conformité par rapport aux exigences réglementaires et statutaires dans les rapports d'inspection, mais aucune mesure de suivi n'a été prise pour remédier à ces violations.

La fraude — commise par des membres du CA, des actionnaires et/ou des directeurs — était en fait présente dans la plupart des 17 IMF étudiées. Parmi les exemples de fraude, on citera notamment l'utilisation de la trésorerie de l'IMF à des fins personnelles (ex. pour des transferts à l'étranger et des achats de biens immobiliers personnels), l'octroi de faveurs aux parents et amis (ex. attribution de postes ou d'actions gratuites de l'IMF, dans le cas des SA), des acquisitions immobilières surfacturées, et l'octroi de prêts de montants importants à des représentants élus et à leurs parents, directement ou via des sociétés écrans. En l'absence de solides structures de gouvernance et de mécanismes de contrôle efficaces, les actes de fraude atteignent parfois des niveaux considérables, personne ne s'attachant à y mettre fin — pas davantage au niveau de l'IMF qu'à celui des autorités de supervision, tout au moins à court terme. Dans six cas au moins, des détournements purs et simples ont été notés, se traduisant par des montants substantiels de fonds dérobés. L'ampleur de la fraude était telle que les IMF n'avaient pas de liquidités suffisantes et n'étaient pas en mesure de restituer les dépôts aux clients à faible revenu, une fois placées sous AP.

3. Mise en œuvre de l'AP — la théorie

L'AP est l'une des sanctions que les autorités de supervision de l'UEMOA et de la CEMAC peuvent appliquer en cas de violation des exigences réglementaires ou de grave difficulté financière. Outre les pénalités financières de base, imposées pour communication tardive d'états financiers par exemple, les lois dans l'UEMOA et la CEMAC prévoient des

¹² La gouvernance se réfère ici à la division des pouvoirs et des rôles au sein d'une IMF, ainsi qu'à la capacité des parties prenantes (représentants élus/conseil, actionnaires, direction) à obtenir l'information nécessaire pour gérer efficacement les opérations et prévenir les risques (par le biais des contrôles internes et des SIG, en particulier).

¹³ L'assemblée générale réunit tous les membres d'une coopérative une fois par an en session ordinaire, conformément aux dispositions juridiques, en vue d'approuver les états financiers annuels, le budget annuel et les décisions stratégiques.

mesures conservatoires¹⁴, le retrait de l'agrément et la liquidation. Il s'agit de mesures typiques des lois de microfinance des pays d'Afrique francophone influencées par la législation française, qui accordent aux autorités de supervision un pouvoir considérable sur les IMF se trouvant dans de graves difficultés financières.

Les lois de la CEMAC et de l'UEMOA ne disposent pas de critères objectifs et précis pour déclencher l'AP. Les autorités de supervision ont ainsi toute latitude pour décider à quel moment placer une IMF sous AP. Plusieurs étapes peuvent précéder la mise sous AP : une inspection sur place peut donner lieu à des mesures conservatoires imposant une action précise, incluant par exemple un plan de redressement. Le non-respect de ces mesures peut se traduire par une convocation du conseil d'administration et/ou de la direction par les autorités de supervision. Ces mesures préliminaires ne sont toutefois pas obligatoires. Le superviseur peut placer une IMF sous AP dès qu'il le juge nécessaire.

Dans la CEMAC, la décision de placer une IMF sous AP est de la responsabilité de la Banque centrale régionale. Dans l'UEMOA, avant l'adoption de la nouvelle loi de microfinance en 2007, les ministères des Finances avaient la responsabilité de placer les IMF sous AP, et la décision était souvent entravée ou infléchie par des considérations politiques. Désormais, c'est à la BCEAO qu'incombe la responsabilité de superviser les IMF qui ont un encours de prêts ou de dépôts supérieur à quatre millions de dollars, y compris celle de décider de placer sous AP toute IMF de cette catégorie. Les ministères des Finances conservent la responsabilité concernant les IMF de plus petite taille.

Dans la CEMAC comme dans l'UEMOA, la décision de placer une IMF sous AP doit être rendue publique par décret. Tous les organes de direction sont suspendus et sont remplacés en totalité ou en partie par un « administrateur provisoire ». Le ministère des Finances concerné (UEMOA) ou la COBAC (CEMAC) i) nomme l'administrateur provisoire (une personne physique ou une entité juridique) et précise par écrit les objectifs et la durée du mandat (aucune des deux lois ne précise à qui incombe la responsabilité de couvrir les coûts de l'administrateur), et ii) met en place le « comité de suivi », qui joue le rôle de conseil d'administration durant l'AP. L'administrateur provisoire est chargé d'évaluer la situation de

l'IMF. Ensuite, l'administrateur peut, soit proposer un plan de redressement qu'il mettra en œuvre et qui couvre tous les aspects de l'institution à redresser, ce qui inclut éventuellement la recapitalisation, des ajustements comptables ou des changements dans la gestion ; soit recommander au comité de suivi la liquidation de l'IMF. Ce comité comprend généralement des représentants des autorités de supervision (Banque centrale et ministère des Finances) et, dans de rares cas, d'autres acteurs du secteur, par exemple un représentant de l'association nationale de microfinance. L'administrateur provisoire doit présenter des rapports réguliers (trimestriels ou semestriels) au comité de suivi.

Comme l'indique son nom, l'AP est censée être une solution provisoire conduisant au redressement, à la reprise ou à la liquidation de l'IMF. Elle commence généralement en tant que mission de six à douze mois mais, comme le montrent les 17 cas d'AP étudiés, elle se poursuit souvent bien au-delà de la période initiale. Aucune disposition de l'une ou l'autre loi ne stipule les critères devant conduire à la prorogation du mandat de l'administrateur provisoire.

4. Mise en œuvre de l'AP — la pratique d'après les 17 cas étudiés

Aperçu

Dans la plupart des 17 cas étudiés, l'AP a mis fin avec succès à la fraude et aux pratiques les plus flagrantes de mauvaise gestion ; ce faisant elle a contribué à court terme à protéger les dépôts exposés au risque. Cependant, **dans cinq des 17 cas seulement**, l'AP s'est traduite par une amélioration concrète de la situation de l'IMF, mesurée par une meilleure qualité du portefeuille, un accroissement des encours de prêts et une amélioration de la rentabilité. Dans ces cinq cas, les IMF ont pu se maintenir grâce à un plan de redressement qui, pour trois de ces IMF, comprenait la reprise par une institution plus solide. Toutefois, ces cinq IMF, en particulier celles qui n'ont pas été reprises, demeurent fragiles, leur viabilité à long terme reposant sur un appui continu des bailleurs de fonds.

Dans les 12 cas restants, l'AP n'est pas parvenue à enclencher un redressement effectif des IMF concernées. C'est ainsi que deux IMF seulement ont pu

¹⁴ Les mesures conservatoires comprennent l'interdiction de certaines activités risquées et la suspension de la totalité ou d'une partie des opérations (activités de crédit, d'épargne et de transfert) ou la suspension des membres du conseil d'administration ou du directeur général. Les autorités de supervision peuvent aussi imposer un plan de redressement (recapitalisation, ajustements comptables ou changement de direction).

retrouver un niveau de fonds propres positif alors que toutes présentaient des fonds propres négatifs au début de l'AP. Au mieux, les IMF ont continué d'opérer avec des difficultés financières constantes, tout en continuant de faire face à des faiblesses opérationnelles et des problèmes de gouvernance, en particulier pour les réseaux coopératifs. (Trois IMF n'auraient probablement pas dû être agréées dès le départ en raison de leur trop petite taille.) Dans le cas des réseaux coopératifs (neuf des 11 coopératives de l'échantillon), les élus du conseil d'administration de l'organisation faïtière ont été suspendus mais n'ont généralement pas été remplacés au niveau des caisses de base, où les problèmes de gouvernance ont pu être plus difficiles à régler. Dans les cas où les opérations de crédit ont été suspendues (par exemple, pour récupérer les prêts en retard) ou ont diminué suite au départ des clients, la santé de l'IMF s'est dégradée davantage.

La liquidation a été rarement décidée, les autorités de supervision cherchant à éviter les pressions politiques/populaires auxquelles elles pourraient faire face pour le remboursement des dépôts¹⁵. Dans certains cas, il a été jugé préférable de retirer les agréments des IMF (dans les pays de l'UEMOA) ou de ne pas les renouveler (notamment dans les cas de petites IMF). Dans d'autres cas, l'AP a été renouvelée à plusieurs reprises¹⁶. De ce fait, les créanciers et les épargnants ont été rarement ou insuffisamment remboursés : les IMF en faillite étaient souvent dans une situation financière critique, elles n'ont pas été en mesure de rembourser les dettes, et les gouvernements ont rarement affecté des ressources financières à cet effet en l'absence de tout mécanisme d'assurance des dépôts¹⁷. Dans deux cas seulement, les recouvrements de prêts et un apport du gouvernement ont permis aux déposants de récupérer une partie de leurs épargnes.

Les difficultés de la mise en œuvre de l'AP

Le recours à l'AP pour redresser des IMF collectrices des dépôts en situation de faillite s'est heurté à des difficultés importantes dans les deux régions, principalement pour les raisons suivantes : i) décision de

placer l'institution sous AP trop tardive ; ii) gestion et mise en œuvre inadéquates de l'AP ; iii) fonds insuffisants pour couvrir les investissements nécessaires au redressement des institutions ; et iv) défaillance du système judiciaire pour traiter les cas de fraude.

La décision de l'AP intervient trop tard

Les autorités de supervision reconnaissent souvent trop tard les signes avant-coureurs des faiblesses ou de la défaillance des IMF ; tout au moins, elles prennent trop tard des mesures pour faire face à la situation. Cela est en partie imputable au manque d'information fiable communiquée par les IMF (par ex., les états financiers, les rapports sur les indicateurs et les ratios prudentiels, tel qu'exigé par la loi), aux exigences de reporting insuffisantes (entre autres, dans la loi initiale sur la microfinance de l'UEMOA ne figurait pas un indicateur de solvabilité) et à des capacités de supervision non adaptées¹⁸. Les inspections sur place des superviseurs sont également insuffisantes en raison des ressources limitées en termes de personnel spécialisé, du taux élevé de renouvellement du personnel, du manque de moyens de transport pour se rendre dans les IMF. Ce constat est aussi lié à des faiblesses méthodologiques (par ex., une attention insuffisante portée aux opérations ou au portefeuille) et au manque d'outils méthodologiques pour appuyer l'analyse du risque. En outre, les mesures correctives à prendre par les IMF, telles qu'elles sont stipulées dans les rapports d'inspection, ne portent pas en priorité sur les risques financiers majeurs et ceux liés à la gouvernance. De ce fait, ces mesures sont rarement mises en œuvre par les IMF et les autorités de supervision dont les ressources sont limitées n'ont pas la capacité nécessaire, et parfois manquent de volonté politique, pour assurer le suivi. Ainsi, l'AP devient-elle le dernier recours des autorités de supervision.

En outre, dans de nombreux cas, en raison d'un manque de volonté politique ou d'une incapacité à s'opposer à des interventions politiques appuyées, les autorités de supervision ont tardé à réagir face aux faiblesses des IMF, même lorsque celles-ci étaient mises en évidence dans les rapports d'inspection. L'accès aux services financiers pour les pauvres est devenu un sujet « brûlant » avec des enjeux forts

15 Parmi toutes les IMF placées sous AP dans la CEMAC et l'UEMOA depuis 2001, trois seulement ont été liquidées : deux très petites IMF et une grande dont le processus de liquidation était en cours au moment de l'étude. Dans au moins trois cas, la liquidation avec remboursement immédiat des déposants aurait dû être la solution choisie dès le départ.

16 La loi initiale de l'UEMOA exigeait que toute IMF qui n'était pas une mutuelle ou une coopérative (c'est-à-dire une association ou SA) signe un accord avec le ministère des Finances de son pays. Cet accord avait une durée de cinq ans et était reconduit tacitement.

17 D'après la Banque centrale de l'UEMOA, la loi exige implicitement que le gouvernement rembourse les déposants lorsqu'une IMF est liquidée et n'a pas assez de trésorerie/actifs pour rembourser la totalité de ses dettes.

18 L'UEMOA et le Cameroun ont agréé un grand nombre d'IMF au cours des années 80 et 90, en raison d'une politique d'agrément laxiste, motivée par l'objectif de promotion de la microfinance.

pour de nombreux politiciens des deux régions. Les élus locaux et nationaux, les représentants de partis politiques, voire des responsables gouvernementaux impliqués dans une IMF peuvent avoir une opinion sur l'opportunité de placer une IMF sous AP et vouloir influencer les autorités de supervision. Des liens peuvent aussi exister entre les actionnaires (ou le directeur de l'IMF) et des partis politiques qui vont influencer la décision et le choix du moment. Dans certains cas, des inspections successives et des audits externes ont tiré la sonnette d'alarme, mais ce n'est que lorsque les petits épargnants ont exercé des pressions (« la pression de la rue ») que l'alarme a été entendue et que la décision de mettre en place une AP a été prise.

Ainsi, le temps écoulé entre l'identification du problème et la mise en place d'une AP atteint souvent plusieurs mois, voire des années. Sur les 17 IMF étudiées, le délai le plus court observé est de deux mois après qu'une mission d'inspection ait tiré la sonnette d'alarme. Dans la plupart des cas, il a fallu plus de six mois, pour un délai moyen de 13,5 mois. Le retard dans la prise de décision implique généralement qu'au moment où l'AP est enfin mise en place, la santé de l'IMF s'est dégradée au point que les chances d'un redressement ou d'une reprise sont significativement compromises.

Une gestion de l'AP insuffisamment professionnelle

Dans la majorité des 17 IMF étudiées, les processus d'AP n'ont pas été menés de façon professionnelle, en raison le plus souvent d'un diagnostic initial superficiel, d'objectifs vagues, d'une absence de stratégie claire et d'un plan d'actions mal conçu, voire totalement inexistant.

Dans la plupart des cas, l'administrateur provisoire était une personne physique seule sans équipe ou appui externe, sans primes de résultats (uniquement un salaire fixe) et avec des ressources — financières et humaines — insuffisantes pour exécuter les tâches requises. En outre, l'administrateur provisoire a souvent été soumis aux pressions des déposants, des actionnaires, des créanciers ou des hommes politiques, et contraint d'encadrer du personnel de l'IMF qui était parfois directement impliqué dans les fraudes. Dans trois cas, toutefois, l'administrateur provisoire nommé a été une IMF leader dans le pays. Dans chacune de ces AP, essentiellement en raison d'une équipe expérimentée, des compétences de gestion

et de la crédibilité de l'IMF, les résultats ont été nettement meilleurs.

Par ailleurs, le niveau d'engagement du « comité de suivi » a varié d'une IMF à l'autre. Alors que certaines des IMF les plus grandes et politiquement plus sensibles ont été suivies de plus près, la plupart des AP ont fait l'objet d'un suivi minimum de la part du comité. Lorsque les administrateurs établissaient des rapports à l'intention du comité de suivi, ceux-ci n'étaient pas toujours lus ou, dans certains cas, n'ont suscité aucune réaction, même lorsque l'administrateur provisoire recommandait par exemple la liquidation de l'IMF.

En outre, les administrateurs provisoires n'ont pas toujours su s'ils devaient restreindre l'activité de l'institution ou au contraire la développer. Qui plus est, les plans d'actions ont rarement été transmis au personnel ou aux clients des IMF. Le plus souvent, la principale stratégie de communication a consisté à ne rien dire à propos de l'AP — le motif de ce silence étant d'éviter la panique. Dans plusieurs cas, l'administrateur a voulu relancer l'activité de l'IMF (reprise de l'octroi de crédits, développement de nouveaux produits d'épargne) pour accroître les entrées de liquidité sans apporter des changements fondamentaux au mode de fonctionnement, même lorsque l'IMF se trouvait dans une situation critique, que les dépôts étaient en danger et qu'un assainissement et une révision de la gouvernance étaient au préalable impératifs.

Des ressources insuffisantes pour appuyer le processus d'AP

Une AP efficace implique des coûts liés aux investissements nécessaires pour redresser l'institution. Les coûts les plus importants peuvent concerner le remboursement des épargnants et créanciers, tels que les banques, qui peuvent atteindre plusieurs millions de dollars pour une grande IMF¹⁹.

Si l'IMF est insuffisamment liquide, le remboursement des épargnants peut nécessiter plus de ressources que les bailleurs de fonds extérieurs ne sont disposés ou aptes à fournir. Les gouvernements des pays des deux régions ne peuvent pas toujours facilement supporter de telles factures, ce qui explique le retard à décider d'une liquidation dans un certain nombre de cas (autrement dit, en cas de liquidation, le gouvernement subirait des pressions politiques afin de rembourser les épargnants). Alors que les banques peuvent éventuellement mettre à exécu-

¹⁹ Par exemple, parmi les cas étudiés, le montant total des dépôts à rembourser se chiffrait à 9,4 millions de dollars dans un cas et 18,6 millions de dollars dans un autre.

tion leur garantie, comme les hypothèques sur les bâtiments, les déposants n'ont pas cette option. Les autorités de supervision ou les administrateurs provisoires ont rarement une stratégie clairement définie pour faire face aux retraits lorsque les liquidités sont insuffisantes. Les déposants sont souvent vulnérables et mal organisés et très peu d'entre eux ont été remboursés après la faillite d'une IMF.

D'autres coûts correspondent à la mise en œuvre du plan de redressement (charges d'exploitation ; investissements, tels que SIG ou développement de produits ; auditeurs ; indemnités des employés ; frais juridiques ; etc.). Pour les grandes IMF, ces coûts peuvent être assez élevés. Les frais plus modestes sont ceux liés à la mise en œuvre de l'AP elle-même : le salaire de l'administrateur provisoire et de son équipe, le cas échéant, et les charges de fonctionnement de l'AP (location de bureaux, ordinateurs, audits et autres services externes, etc.).

Dans un tiers des cas (six sur 17), des bailleurs de fonds ou le gouvernement ont contribué au financement du redressement de l'IMF. Dans de nombreux cas, l'administrateur provisoire n'a reçu aucun financement extérieur ; ses honoraires ainsi que les activités de redressement ont été financés par l'IMF, alors que celle-ci se trouvait déjà dans une situation financière critique. Cela a non seulement rendu impossible l'exécution du mandat de l'AP mais a encore aggravé la situation financière de l'IMF. Enfin, les besoins de financement extérieur vont au-delà de la période de l'AP : même lorsqu'une IMF se redresse effectivement, elle demeure souvent fragile après l'AP et a besoin d'un appui continu pour retrouver des bases solides.

L'absence de traitement des cas de fraude et de vol

En cas de fraude massive, les poursuites judiciaires contre les auteurs sont essentielles tant pour réparer le dommage causé aux déposants que pour préserver la confiance du public à l'égard de l'institution et du secteur financier d'une manière générale. Toutefois, les pouvoirs judiciaires des pays de l'UEMOA et de la CEMAC sont connus pour leur complexité, leur incertitude et partialité face aux pressions politiques.

Dans neuf des dix cas où l'administrateur provisoire a engagé une action judiciaire contre les personnes accusées de fraude (directeurs, employés, responsables élus), les mis en cause n'ont pas été condamnés — certains d'entre eux se sont enfuis à l'étranger. Un seul cas s'est soldé par une condamnation effective (emprisonnement d'un directeur accusé de fraude) sous la pression des épargnants.

5. Améliorer le processus d'AP : quelles mesures ?

Une **supervision efficace** est essentielle pour assurer un secteur financier stable et solide, y compris une bonne santé financière et une gouvernance appropriées des IMF collectant des dépôts. Une supervision efficace est tributaire d'exigences en matière d'agrément et de capacités de supervision adaptées, à la fois en termes d'effectif et d'expérience. La décision de placer une IMF collectant des dépôts sous AP devrait être prise après un **diagnostic financier et institutionnel** par les superviseurs, et fondée sur une supervision régulière et efficace de l'institution, y compris des inspections à distance et sur place. L'AP ne devrait jamais être choisie « par défaut » — par exemple, pour compenser le fait de n'avoir pas sanctionné l'IMF plus tôt ou en raison du manque de volonté politique à liquider l'institution, lié à la nécessité de faire face aux pressions pour le remboursement des épargnants.

Lorsque l'AP est effectivement la solution appropriée, **il est nécessaire de la mettre en œuvre sans délai**. Plus tôt l'AP est mise en place, plus les chances de réussite seront grandes. Réagir dès le premier signal réduit le risque que la situation se dégrade au point de devenir irréversible. Le redressement d'une IMF constitue un véritable défi qui exige *i)* un audit institutionnel et organisationnel complet, plus particulièrement dans la mesure où les données communiquées par les IMF sont fréquemment peu fiables, *ii)* une restructuration — généralement longue et coûteuse — pouvant comporter des fermetures ou fusions d'agences/caisses de base et une réorganisation de la direction et du personnel souvent mal accueillie, et *iii)* une refonte de la structure de gouvernance souvent à l'origine de la crise (par ex., pour les coopératives rencontrant des problèmes de gouvernance, en remplaçant les élus du conseil d'administration au niveau de l'organisation faïtière, mais aussi au niveau des caisses de base).

Une action d'une telle ampleur exige du **professionnalisme, la capacité à gérer une IMF, un financement suffisant et un administrateur provisoire motivé**. À cet égard, la nomination en tant qu'administrateur d'une IMF leader sur son marché présente un avantage incontestable : l'IMF possède en effet l'expérience et les compétences internes nécessaires ainsi que la motivation de voir réussir l'opération et la capacité à absorber l'IMF défailante ; mais cette option comporte aussi des risques évidents pour l'administrateur. Elle peut être envisagée lorsque l'institution défailante est plus petite et lorsque la méthodologie et le public visé sont similaires pour

Encadré 3. Anatomie d'un redressement réussi, le cas de la FECECAM

L'AP de la FECECAM^a a été mise en place en novembre 2007 et a pris fin trois années plus tard, en décembre 2010. Cette AP faisait suite à une série de tentatives infructueuses de redressement du principal réseau de coopératives du Bénin. Pourquoi cette AP a-t-elle été plus efficace ?

Le Gouvernement du Bénin s'est fortement engagé dans la mise en œuvre de l'AP en raison de la position de la FECECAM (la plus grande IMF du pays), du risque systémique en cas de faillite et d'une véritable volonté politique, avec le ministère de la Microfinance présidant le comité de suivi.

- La décision de suspendre les organes de gouvernance^b au niveau de la faïtière a été vite prise (à la suite d'un rapport d'audit confirmant des anomalies en matière de gouvernance et la détérioration de la santé financière) suivie d'une réaction rapide des autorités de supervision : un directeur général par intérim a été nommé en attendant le recrutement d'un administrateur provisoire.
- L'administrateur provisoire a été recruté de façon transparente ; sa personnalité, sa crédibilité et ses compétences étaient adaptées pour une institution paralysée par la mauvaise gouvernance et nécessitant un redressement rapide.
- Un plan de redressement bien conçu a été élaboré avant l'arrivée de l'administrateur provisoire, lui donnant ainsi une feuille de route et un mandat précis^c.

- Le comité de suivi était engagé et a appuyé l'administrateur provisoire ; il a tout mis en œuvre pour favoriser l'adhésion au plan de redressement, en particulier parmi les élus réticents dans les caisses de base.
- L'administrateur provisoire a bénéficié d'une indépendance à l'égard de l'institution, imputable (au moins en partie) au fait que le gouvernement a pris son salaire en charge dès le départ.
- Le gouvernement a annulé 2,4 millions de dollars de dette de l'IMF vis-à-vis de la Banque africaine de développement, à titre de contribution financière pour appuyer l'AP, ce qui a permis à l'institution de réaliser un bénéfice au cours de la première année du plan.
- Un financement et un appui adéquats : les bailleurs de fonds ont contribué au moment de la phase de diagnostic (en particulier pour l'évaluation institutionnelle et l'audit opérationnel) mais ils n'ont pas couvert le coût de l'AP. Depuis fin 2010, la FECECAM bénéficie d'un appui de l'Agence canadienne de développement international. Le contrat de sept ans prévoit une assistance technique sur place pendant les trois premières années.

Bien que le redressement ait été une réussite, la FECECAM demeure fragile. Les fonds propres n'ont toujours pas atteint les niveaux requis par la réglementation.

^a Dans le cas de la FECECAM, le processus d'AP a été dénommé « plan de redressement » qui avait tout d'une AP sauf le nom.

^b La FECECAM est une fédération de coopératives qui comprend des caisses coopératives supervisées par une organisation faïtière, un niveau élevé de spécialisation fonctionnelle entre les coopératives (unités de base) et le niveau faïtier (fédération) où se trouvent la plupart des services communs, par ex., le traitement back-office, les services des TI, l'assistance technique, la formation.

^c Le fait que le plan de redressement soit préparé avant l'arrivée de l'administrateur provisoire n'est pas une pratique courante.

les deux institutions. Si l'AP réussit, l'IMF leader sera en mesure, avec l'accord des autorités de supervision, d'absorber l'institution, renforçant ainsi sa position dominante sur le marché. En outre, en évitant une faillite, l'IMF nommée administrateur provisoire protège le marché et elle-même contre un risque de réputation. Dans le cas d'une personne physique agissant en qualité d'administrateur provisoire, pour garantir un niveau élevé de professionnalisme et d'engagement, une partie de son salaire devrait être basée sur des indicateurs de performance.

Un **suivi rigoureux et professionnel** de la part du comité de suivi et des entités de supervision est indispensable pour prendre les bonnes décisions au bon moment et apporter un appui à l'administrateur provisoire. La prorogation de la durée de l'AP au-delà de la période prévue initialement devrait se fonder sur des procédures clairement établies, notamment une évaluation actualisée des perspectives de redresse-

ment et des objectifs clairement définis à atteindre au cours de la période de prorogation. Une **coordination** efficace entre différentes autorités de supervision (Banque centrale et ministère des Finances, par exemple) est essentielle, plus particulièrement dans le cas d'une liquidation.

Lorsque l'AP est mise en place, un **financement** suffisant devrait être disponible pour couvrir les principales dépenses : honoraires de l'administrateur provisoire, plan de redressement et appui technique pendant et après l'AP. En outre, des fonds devraient être disponibles pour rembourser ne serait-ce que les petits épargnants. Les fonds peuvent provenir de bailleurs de fonds, du gouvernement, des actionnaires, voire de l'IMF elle-même. Le gouvernement pourrait aussi réduire provisoirement les pénalités et taxes perçues auprès des IMF placées sous AP, en liant cette réduction à des indicateurs précis de performance. En cas de financement externe, l'ac-

cord de financement devrait avoir des objectifs précis basés sur une évaluation institutionnelle approfondie et un plan d'affaires ; il devrait en outre inclure des indicateurs de performance.

Lorsque l'IMF se trouve dans une situation critique, en raison d'une prise de décision tardive, étant donné la complexité et les coûts d'un redressement, la **liquidation peut être une solution préférable**. Les autorités de réglementation de l'UEMOA et de la CEMAC ont généralement été réticentes à liquider les IMF, afin d'éviter les pressions en faveur du remboursement des déposants au cas où l'IMF ne dispose pas de liquidités suffisantes²⁰. Toutefois, si l'IMF ne dispose pas de fonds suffisants pour rembourser les dépôts, le retrait de l'agrément (tendance courante dans certains pays de l'UEMOA pour les petites IMF) implique en principe que les épargnants ne pourront pas récupérer leurs dépôts, ce qui est particulièrement problématique lorsque les déposants sont pauvres et peu informés de leurs droits.

L'investissement dans un **plan de communication** peut être utile — tant pour le personnel de l'IMF que pour les clients — pour contribuer à rétablir la confiance. Les IMF communiquent rarement avec les clients au cours du processus de l'AP et très peu d'épargnants ont été informés de leurs droits. Dans les rares cas où des dispositions ont été prises pour informer et protéger les épargnants, l'effet a été positif, se traduisant par une amélioration de la confiance des clients et une augmentation des volumes d'épargne. (Voir encadré 4.)

6. Conclusion

Lors de faillites d'IMF qui collectent l'épargne, les autorités de supervision des pays à faible revenu font face à de réels défis : qu'avons-nous appris des expériences de l'UEMOA et de la CEMAC ?

Les gouvernements des deux régions ont voulu encourager l'inclusion financière en permettant à de nombreuses petites institutions autorisées à collecter l'épargne d'offrir des services financiers aux populations à faible revenu. Mais l'absence de barrières à l'entrée, l'octroi d'une multitude d'agrément et un taux de croissance rapide se sont traduits par un grand nombre d'IMF fragiles. La supervision a été au mieux de qualité moyenne et n'a pas pu prévenir les mauvaises performances des IMF. Les réactions inadéquates et lentes des superviseurs face aux IMF en difficulté ont conduit à la dégradation de leurs

Encadré 4. Rétablir la confiance des déposants par une stratégie bien communiquée et des actions concrètes

Les IMF ont parfois pris des mesures de nature à rétablir la confiance des clients durant un processus d'AP. Au Cameroun, par exemple, les niveaux de liquidité ont permis à des IMF sous AP de donner aux petits épargnants le plein accès à leurs épargnes dès le début de l'administration provisoire, ce qui a contribué à freiner la ruée des épargnants aux guichets.

Le cas de l'IMF PAPILLON au Togo offre un exemple intéressant. Une autre IMF, la FUCEC, leader du secteur, a été nommée administrateur provisoire et a déployé des efforts concertés et efficaces pour rassurer les déposants. La FUCEC considérait cette action comme une opportunité de démontrer son professionnalisme en « sauvant » les épargnants dont les dépôts étaient compromis, utilisant ses propres ressources et assumant seule le risque. Elle a mis en œuvre une stratégie de communication proactive au cours de la période d'AP pour atténuer son risque de réputation. Elle a régulièrement réuni l'assemblée générale pour informer les membres, leur expliquer la situation de PAPILLON et le plan de redressement. D'autre part, il a été décidé de ne pas changer le nom de l'IMF PAPILLON mais d'ajouter simplement « sous AP de la FUCEC » afin de redonner confiance aux clients. Enfin, la FUCEC a analysé attentivement la situation nette des dépôts de l'IMF. Un plan a été élaboré pour apurer toutes les dettes et rembourser progressivement 180 millions de francs CFA d'épargne (environ 360 000 dollars) sur cinq ans.

situations, ce qui a rendu le redressement de ces institutions plus difficile.

Lorsque les autorités de supervision ont eu recours à l'AP pour gérer les IMF en faillite, les succès ont été limités. Il n'a été possible de redresser les institutions que dans un petit nombre de cas, lorsque l'AP a été mise en œuvre de manière professionnelle et avec des ressources adaptées. Dans ces cas, l'AP s'est avérée un outil utile pour faire face à la fraude et au vol, et prendre des mesures adéquates pour redresser l'IMF ou la fermer lorsqu'un redressement n'était pas possible.

Dans la plupart des cas, les épargnants et les créanciers ont perdu de l'argent suite à la fermeture des institutions, ou le maintien du statut d'AP les a empêché de récupérer leurs fonds. De nombreux petits épargnants ont perdu leurs fonds. Cette situation

²⁰ Depuis 2010, la BCEAO et la COBAC s'emploient à mettre en place des fonds de garantie pour les dépôts. Dans l'UEMOA, la loi de microfinance révisée prévoit l'établissement d'un tel fonds. Dans la CEMAC, il est envisagé de s'appuyer sur l'expérience du Fonds de garantie des dépôts en Afrique centrale (FOGADAC) créé pour le secteur bancaire.

a sérieusement compromis la confiance des clients à l'égard du secteur de la microfinance sur certains marchés, et il existe peu d'exemples d'efforts mis en œuvre pour rétablir la confiance des déposants.

L'expérience de l'UEMOA et de la CEMAC peut servir d'avertissement pour les pays où l'enjeu est d'agréer un grand nombre d'IMF autorisées à collecter des dépôts alors que les capacités de réglementation et de supervision sont limitées. La gestion des institutions en faillite, lorsqu'elles collectent l'épargne comporte de nombreux défis qu'il n'est pas facile de relever dans un contexte de ressources limitées. Les exemples étudiés montrent à quel point il est indispensable que les IMF et les autorités réglementaires protègent les petits épargnants, adoptent et appliquent des règles prudentielles adaptées et efficaces. Il est important de souligner que de nombreuses crises auraient pu être évitées *i)* en renforçant la supervision par une approche proportionnée (c'est-à-dire fondée sur le risque) incluant des systèmes d'alerte précoce, avec une capacité adéquate d'analyse et de hiérarchisation de l'information, et *ii)* en établissant des exigences adaptées conditionnant l'agrément pour les institutions collectant l'épargne (par ex., capital minimum, contraintes plus strictes en cas de collecte de l'épargne). Il s'agit également d'allouer des ressources suffisantes aux autorités de supervision, notamment en effectifs, et de leur permettre de prendre des décisions indépendantes des pressions politiques. C'est précisément ce qui se met progressivement en place dans les zones UEMOA et CEMAC avec de nouvelles lois et dispositions réglementaires.

Lorsque des institutions collectant l'épargne subissent une crise, la prise de décision et les sanctions ne devraient pas être retardées, que ce soit pour des raisons politiques ou des contraintes de capacités. Bien que la fermeture d'institutions ne soit pas souhaitable et s'avère compliquée, la persistance d'un problème, qui non seulement touche l'institution et ses clients mais aussi nuit au secteur et entame la confiance en général, peut être plus préjudiciable à long terme.

Alors que les stratégies d'inclusion financière dans le monde visent à élargir l'accès aux services d'épargne, ces problèmes posés incitent à la prudence, plus particulièrement dans des contextes où les ressources sont limitées.

Bibliographie

BCEAO (Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest). 2012. *État des lieux de la microfinance dans la zone UEMOA : un secteur à la croisée des chemins*. Dakar, Sénégal : BCEAO, avril.

Cameroun. 2013. « Rapport du diagnostic pays ». Élaboration de la stratégie d'inclusion financière du Cameroun.

Center for Financial Inclusion. 2011. "Weathering the Storm: Hazards, Beacons, and Life Rafts. Lessons in Microfinance Crisis Survival from Those Who Have Been There." Publication 11. Washington, D.C.: Center for Financial Inclusion.

Chen, Greg, Stephen Rasmussen et Xavier Reille. 2010. "Growth and Vulnerabilities in Microfinance." Focus Note 61. Washington, D.C.: CGAP, février.

COBAC (Commission bancaire de l'Afrique centrale). 2007 et 2008. « Enquête sur l'évolution de l'activité de la microfinance dans la CEMAC, Statistiques arrêtées au 30 septembre 2007 et au 31 décembre 2008 ».

Demirgüç-Kunt, Asli, Edward J. Kane et Luc Laeven. 2007. "Determinants of Deposit-Insurance Adoption and Design." NBER Working Paper No. 12862. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Marulanda, Beatriz, Lizbeth Fajury, Mariana Paredes et Franz Gomez. 2010. "Taking the Good from the Bad in Microfinance: Lessons Learned from Failed Experiences in Latin America." San Jose, Costa Rica: CALMEADOW.

McKee, Kate. 2012. "Voting the Double Bottom Line: Active Governance by Microfinance Equity Investors." Focus Note 79. Washington, D.C.: CGAP, mai.

Ministère de l'Économie et des Finances du Burkina Faso. 2012. « Stratégie nationale de microfinance et plan d'actions 2012-2016 ». Burkina Faso : Ministère de l'Économie et des Finances, janvier.

Ministère de l'Économie et des Finances du Mali, CCS/SFD. 2010. « Étude sur l'état des lieux des SFD en difficultés ou en voie de l'être ». Mali : Ministère de l'Économie et des Finances, août.

MIX (Microfinance Information Exchange). 2011. "Sub-Saharan Africa Microfinance Analysis Benchmarking Report 2010." Washington, D.C.: MIX.

_____. 2012. "2011 Sub-Saharan Africa Regional Snapshot." Washington, D.C.: MIX.

_____. 2013. "2012 Sub-Saharan Africa Regional Snapshot." Washington, D.C.: MIX.

Riquet, Corinne, Christine Poursat, Nathalie Assouline et Laurent Lhériau. 2012. « Étude sur les administrations provisoires des IMF dans les zones UMOA et CEMAC ». Non publié. Washington, D.C.: CGAP.

Rozas, Daniel. 2009. "Throwing in the Towel: Lessons from MFI Liquidations." 20 septembre, self-published.

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

Le CGAP vous invite à lui faire part de vos commentaires sur ce rapport.

Toutes les publications du CGAP sont disponibles sur son site web : www.cgap.org.

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

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

Courriel : cgap@worldbank.org
 © CGAP, 2013

Les auteurs de la présente Note d'information sont Corinne Riquet, représentante régionale du CGAP pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre, et Christine Poursat, consultante. Les auteurs tiennent à remercier les banques centrales de l'UEMOA et de la CEMAC et les ministères des Finances des pays de l'UEMOA et du Cameroun pour leur précieuse contribution. Leurs remerciements vont également aux IMF, aux réseaux et aux principales personnes ressources qui ont appuyé la recherche et la publication en contribuant par des données et par leur temps dans le cadre des entretiens. Elles remercient plus particulièrement Nathalie Assouline et Laurent Lhériaux, qui ont apporté une contribution appréciable à la recherche et Kate Lauer qui a contribué de façon magistrale à traduire les résultats de la recherche en messages essentiels pour la Note d'information. Les auteurs tiennent à remercier aussi les collègues du CGAP Antonique Koning, Alexia Latortue et Tim Lyman pour les orientations inestimables qu'ils ont données pour la conceptualisation de la recherche et les analyses durant l'ensemble du processus, ainsi que Greg Chen, Sarah Rotman et Michael Tarazi pour leurs observations éclairées.

Suggestion de référence bibliographique :

Corinne, Riquet et Christine Poursat. 2013. « Gérer les faillites d'institutions de microfinance collectrices d'épargne : l'expérience des autorités de supervision en Afrique ». Note d'information N° 91. Washington, D.C.: CGAP.

Print: ISBN 978-1-62696-032-9
 pdf: ISBN 978-1-62696-033-6

epub: ISBN 978-1-62696-034-3
 mobi: ISBN 978-1-62696-035-0

