MEMOIRE DE FIN D'ETUDES

Pour l'obtention du Master II en Management des Entreprises et des Organisations

OPTION : Management Stratégique et Opérationnel

THEME :

Gestion de l'administration provisoire des institutions de Microfinance : cas des institutions constituées sous forme de SA et de SARL dans la zone UEMOA

Présenté par :

KIEMDE Abdramane

PROMOTION

2015-2016

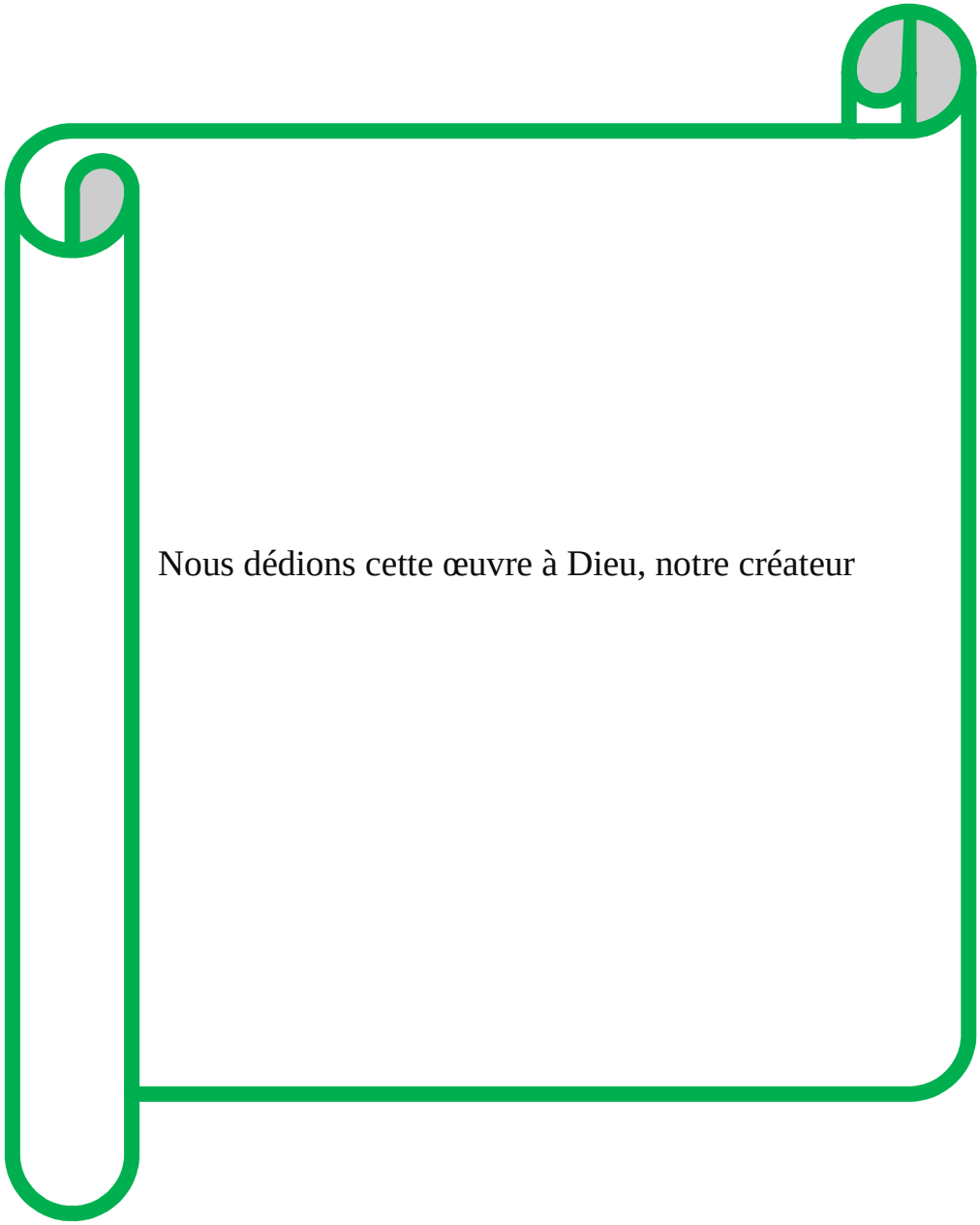
Directeur de Mémoire :
Gildas Stéphane TIENDREBEOGO
Inspecteur du Trésor en service à la Direction de la Surveillance et du contrôle des Systèmes financiers Décentralisés

CITATIONS

1. Les pauvres ne sont pas responsables de leur pauvreté. Ils ne sont ni des incapables ni des fainéants, mais des victimes. C'est la société qui les a fait pauvres. Il faut donner à chacun la possibilité de devenir entrepreneur. YUNUS Muhammad

2. C'est la société qui fait les pauvres. Lorsque les gens sont autorisés à libérer leur créativité, la pauvreté disparait. YUNUS Muhammad

DEDICACE



Nous dédions cette œuvre à Dieu, notre créateur

REMERCIEMENTS

Le présent document est le résultat du soutien indéfectible dont nous avons bénéficié de la part de tous ceux qui n'ont ménagé aucun effort pour nous accompagner pendant nos recherches.

Nous tenons à juste titre à leur exprimer toute notre profonde gratitude et toute notre reconnaissance.

Nos remerciements s'adressent particulièrement aux personnes ci-après :

- Madame la Directrice de la Surveillance et du Contrôle des Systèmes Financiers Décentralisés, et ses collaborateurs ;
- Monsieur FAYAMA Karfa, Secrétaire Permanent pour la Promotion de la Microfinance, et ses collaborateurs ;
- Madame COULIBALY Perpétue, Directrice Exécutive de l'Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés du Burkina Faso, et ses collaborateurs;

Nos plus sincères remerciements vont également à l'endroit des premiers responsables de 2IE, à tout le corps professoral et à tout le personnel de l'administration qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à nous assurer une formation de qualité.

RESUME

La mise sous administration provisoire des institutions de microfinance (IMF) en général et celles constituées sous forme de Sociétés Anonymes (SA) et de Sociétés à responsabilité Limitée (SARL) en particulier, qui implique la suspension des pouvoirs des dirigeants, fait partie des mesures encourues par les IMF en crise au Burkina Faso. Cependant, le constat est qu'il est rarement fait recours à cette procédure. Pour preuve, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi portant réglementation des SFD au Burkina Faso en 2009, il n'y a eu qu'un seul recours cette procédure, qui n'a du reste pas concerné une SA ou SARL mais une institution de type coopératif.

Les difficultés susceptibles de compromettre la mise en œuvre optimale de l'administration provisoire des IMF au Burkina Faso sont :

- la décision tardive de déclenchement de la procédure ;
- l'absence de critères objectifs et précis pour déclencher ladite procédure ;
- l'insuffisance de motivation des acteurs ;
- l'insuffisance de ressources financières pour prendre en charge les besoins de financement de l'administration provisoire
- les actions judiciaires intempestives des créanciers.

Dans une perspective de l'amélioration des chances de réussite des administrations provisoires des institutions de microfinance, nous avons proposé les mesures suivantes :

- l'adjonction des procédures collectives d'apurement du passif aux procédures de mise sous administration provisoire qui aura pour effet la discipline des créanciers de l'institution de microfinance en difficulté ;
- le déclenchement de la procédure de mise sous administration provisoire en temps approprié ;
- la mise en place d'un mécanisme de financement des administrations provisoires ;
- la création de mesures incitatives en faveur de tous les intervenants en général et des administrateurs provisoires en particulier ;
- la formation des acteurs impliqués dans la gestion des administrations provisoires
- la mise en place d'un plan de communication appropriée.

Mots clés :

- IMF
- SFD

- Administration provisoire

ABSTRACT

The interim administrationof microfinance institutions (MFI) in general and those create as limited company in particular , which involves the suspension of managers, is included in the mesures that can be taken to manage microfinance institutions (MFI in crisis. However, this way to manage MFI in crisis is rarely used in Burkina Faso. As proof, the precedure have been used one time since the new law about decentralysed financial systems (DFS) has come into force in 2009. It had not concerned a limited company but a cooperative institution.

The difficulties which can compromise the optimal realization of interim administration of MFI in Burkina Faso are :

- the late decision to open the procedure ;
- the absence of clear criterias to open the procedure ;
- insufficiency of motivation of people who are involved in the procedure ;
- insufficiency financial resources to finance the precedure ;
- Inoportune actions of creditor in justice.

To give maximum chance to MFI under interim administration to succeed, we suggest these mesures :

- adding collective procedures for the wiping up of debts to interim administrations procedures. It will control creditors actions in justice ;
- open the procedure of interim administration in suitable time ;
- create financing mecanism for the procedure of MFI under interim administration;
- create motivation mecanism for the people who are involved in procedure in general and for the temporary manager in particular ;
- train people who are involved in the procedure ;
- create a suit communication plan for every MFI under interim administrations

Key words :

- **MFI**
- **DFS**
- **Interim administration**

SIGLES ET ABREVIATIONS

2IE : **:** Institut International d'Ingénierie de l'Eau et de l'Environnement

AP : Administrateur Provisoire ou Administration Provisoire

APSFD : Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés

AUDSC-GIE : Acte Uniforme relatif au Droit des Société Commerciales et du Groupement d'Intérêt Economique

AUPC : Acte Uniforme portant organisation des Procédures collectives d'apurement du Passif

BCEAO : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest

CBU : Commission Bancaire de l'Union Monétaire Ouest-Africaine

CEMAC : Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale

CESAG : Centre africain d'Etudes Supérieures en Gestion

DGTCP : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

DSC-SFD : Direction de la Surveillance et du Contrôle des Systèmes Financier Décentralisés

H1 : Hypothèse 1

H2 : Hypothèse 2

IMF : Institution de microfinance

MECAP-BOBO : Mutuelle d'Epargne et de Crédits des Artisans et Producteurs de Bobo Dioulasso

OHADA : Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires

PARMEC : Projet d'Appui à la Réglementation sur les Mutuelles d'Epargne et de Crédits

SA : Société Anonyme

SARL : Société à Responsabilité Limité

SFD : Système Financier Décentralisé

SIG : Système d'Information et de Gestion

UE : Union Européenne

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine

URCPSO **:** Union Régionale des Caisses Populaires du Sud-Ouest

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Point sur le respect des normes et ratios prudentiels au 30 septembre de l'année 2016. ..9
Tableau 2: Point sur le respect des normes des indicateurs périodiques de performance au 30 septembre 2016 13
Tableau 3: Diagnostic d'une entreprise à partir des critères de rentabilité et de liquidité 17

SOMMAIRE

CITATIONS I

DEDICACE II

REMERCIEMENTS III

RESUME IV

ABSTRACT VI

SIGLES ET ABREVIATIONS VII

LISTE DES TABLEAUX VIII

SOMMAIRE IX

INTRODUCTION GENERALE 1

PREMIERE PARTIE : GENERALITES SUR LA GESTION DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES EN CRISE 5

CHAPITRE I : LES MANIFESTATIONS ET LES CAUSES DES DIFFICULTES DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES 6

SECTION I : LES MANIFESTATIONS DES DIFFICULTES DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES 6

SECTION II : LES CAUSES DES DIFFICULTES DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES 15

CHAPITRE II : MESURES ADMINISTRATIVES ET SANCTIONS ENCOURUES PAR LES SFD EN CRISE 18

SECTION I : LES MESURES ADMINISTRATIVES ENCOURUES PAR LES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES EN CRISE 18

SECTION II : LES SANCTIONS ENCOURUES PAR LES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES EN CRISE 23

DEUXIEME PARTIE : GESTION DE L'ADMINISTRATION 28

PROVISOIRE DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES : PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE ET RECOMMANDATIONS 28

CHAPITRE I: PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DE L'ADMINISTRATION PROVISOIRE DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES ET DIFFICULTES AFFERENTES 30

SECTION I : LA PROCEDURE D'OUVERTURE DE L'ADMINISTRATION PROVISOIRE DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES 31

SECTION II : LE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION PROVISOIRE DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES 35

CHAPITRE II : RECOMMANDATIONS POUR UNE MISE EN ŒUVRE REUSSIE DE L'ADMINISTRATION PROVISOIRE DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES 40

SECTION I : L'ACCOMPAGNEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ADMINISTRATION PROVISOIRE PAR LES PROCEDURES COLLECTIVES D'AP

SECTION II : LES AUTRES MESURES SUSCEPTIBLES D'OPTIMISER LA GESTION DES ADMINISTRATIONS PROVISOIRES DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES 49

CONCLUSION GENERALE 52

BIBLIOGRAPHIE ..... A

LISTE DES ANNEXES C

TABLE DES MATIERES ..... F

INTRODUCTION GENERALE

L'inclusion financière est devenue une priorité tant sur le plan national qu'international. En effet, la disponibilité des services financiers au profit des populations est aujourd'hui perçue comme une source de développement économique et social. Par conséquent, plusieurs initiatives ont été prises pour renforcer la promotion de l'inclusion financière. Ces initiatives portent notamment sur le renforcement du cadre juridique et réglementaire de l'activité d'intermédiation financière en général et des institutions de microfinance en particulier ; en raison de leur contribution très significative à l'inclusion financière. En effet**,** les institutions de microfinance facilitent l'accessibilité des populations démunies aux services financiers. En outre, la gestion de ces systèmes financiers décentralisés (SFD)[1] à l'origine informelle est de plus en plus règlementée. A ce titre, le Burkina Faso a adopté la loi n°23-2009/AN portant réglementation des systèmes financiers décentralisés du 14 mai 2009 en application d'une loi uniforme adoptée par le Conseil des Ministres de l'Union Monétaire Ouest Africaine en avril 2007 en remplacement de la loi dite PARMEC (Projet d'Appui à la Réglementation sur les Mutuelles d'Epargne et de Crédits) qui était en vigueur depuis le 15 décembre 1994.

Ainsi, les institutions formelles autorisées à exercer le métier de microfinance dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) sont : les coopératives et les mutuelles d'épargne et de crédit, les associations, les sociétés à responsabilité limité (SARL) et les sociétés anonymes (SA). Cette réglementation du secteur a pour objectif principale la limitation des dérives issues de cette activité telles que le détournement de l'épargne collectée à des fins personnelles et la gestion des crédits en dehors l'intérêt des bénéficiaires. Au Burkina Faso, à la date du 31 décembre 2015, il existait sept (7) IMF constituées sous forme de SA ou de SARL sur un total de cent trente-cinq (135) agrées[2].

Cet encadrement est d'autant plus justifié pour les gouvernants que l'activité de microfinance est porteuse d'un risque systémique. Autrement, les difficultés portées par un système financier décentralisé (SFD) peuvent facilement se propager dans tout le secteur financier et même au-delà pour affecter les autres secteurs.

[1] « Système financier décentralisé (SFD) » est l'appellation consacrée des institutions de microfinance (IMF) dans la législation uniforme de la sous-région UEMOA

[2] Source Direction de la Surveillance et du Contrôle des SFD

Malgré cet encadrement, les institutions de microfinance sont sujettes à des crises de natures diverses qui compromettent leur pérennité. Le rapport 2014 sur le secteur de la microfinance du Burkina Faso fait état de trente-trois (33) SFD qui présentaient des fonds propres négatifs sur un total de cent cinquante et un (151) soit environ 22%. A cette même période 31% des SFD avaient un portefeuille à risque de 90 jours supérieur à la norme de 3%.

En prévision desdites crises, le législateur a prévu plusieurs outils pour leur gestion. L'un de ces outils est la mise sous administration provisoire. A cet effet, l'article 62 alinéa 1 de la loi n°023-2009/AN du 14 mai 2009 portant réglementation des SFD dispose : « le Ministre et, dans le cas des systèmes financiers décentralisés visés à l'article 44, la Banque Centrale ou la Commission Bancaire peuvent, par décision motivée, mettre sous administration provisoire tout système financier décentralisé, soit à la demande de l'un des organes de cette institution, soit à la demande d'un organe d'une institution à laquelle elle est affiliée ou du réseau qui a créé l'organe financier, soit lorsque la gestion du système financier décentralisé met en péril sa situation financière ou les intérêts de ses membres ». Dès lors, l'administration provisoire se présente comme une mesure de gestion des crises qui prend en compte leurs causes et leurs sources qui sont généralement liées à la gouvernance. A ce sujet, le CGAP (Consultative Group to Assist the Poor)[3] a conclu dans une étude[4]en 2011 que « le dénominateur commun de la cause de la crise des IMF est la gouvernance ». Le constat est qu'il est rarement fait recours à cette procédure et ce, de manière inappropriée. Pour preuve, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi portant réglementation des SFD au Burkina Faso en 2009, il n'y a eu qu'un seul recours à une mise sous administration provisoire, qui n'a du reste pas concerné une SA ou SARL mais une institution de type coopératif[5]. Cet état pourrait être la conséquence de l'insuffisance des textes régissant la mise sous administration ou l'insuffisance de son appropriation par les différents intervenants. L'approfondissement de cette préoccupation nécessite une clarification du processus de mise sous administration provisoire des SFD et une recherche de ses facteurs de réussite. Dans cette perspective les questions suivantes s'imposent :

- quel est le processus de mise en œuvre de l'administration provisoire des SFD ?
- quels sont les facteurs de réussite de l'administration provisoire des SFD ?

[3] En français, Groupe Consultatif d'Assistance aux Pauvres est une ONG américaine qui fait des recherches sur la promotion de l'inclusion financière
[4] Les administrations provisoires des IMF dans les zones UMOA et CEMAC
[5] Il s'agit de la mise sous administration provisoire de la MECAP-Bobo

Il est à remarquer que la législation applicable à la gestion de l'administration provisoire des systèmes financiers décentralisés dans la zone UEMOA est uniforme. Autrement les dispositions règlementaires applicables au Burkina Faso sont les mêmes que celles en vigueur dans les autres pays membres de l'UEMO[6]A. Il s'agit entre autres de :

- l'Acte uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif (AUPC) qui a fait l'objet de révision le 10 septembre 2015 ;
- l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique (AUDSC-GIE) modifié le 30 janvier 2014 ;
- la loi uniforme portant réglementation des systèmes financiers décentralisés (internalisée au Burkina Faso par la loi n°23-2009/AN portant réglementation des systèmes financiers décentralisés du 14 mai 2009) et son décret d'application ;
- les instructions de la Banque Centrale des Etat de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ;
- les dispositions réglementaires édictées par la Commission Bancaire de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA).

Aussi, le thème suivant sera le fil conducteur de notre étude : « **la gestion de l'administration provisoire des institutions de microfinance en crise : cas des institutions sous forme de SARL et SA dans la zone UEMOA».**

Pour la conduite de notre étude, nous partons de l'hypothèse générale selon laquelle la mise en œuvre de l'administration provisoire des SFD comporte plusieurs difficultés. De cette hypothèse découlent deux (2) hypothèses spécifiques que sont :

- H1 : les conditions de déclenchement de l'administration provisoire des SFD souffrent d'imprécisions;
- H2 : il existe un risque de conflit entre les dispositions relatives à l'administration provisoire prévues par l'acte uniforme sur les sociétés commerciales et le groupement d'intérêt économique et celles régissant la même matière prévues dans la réglementation des systèmes financiers décentralisés.

L'objectif étant de contribuer à une meilleure connaissance de l'administration provisoire des systèmes financiers décentralisés constitués sous forme de Société Anonyme(SA) et Sociétés à

[6] L'UEMOA a huit (8) Etats membres : Burkina Faso, Benin, Cote d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal et le Togo

Responsabilité Limité (SARL). Il s'agit en particulier d'éclairer les acteurs du secteur de la microfinance sur les points suivants :

- les conditions de déclenchement et de gestion opérationnelle de l'administration provisoire des IMF constituées sous forme de SA et de SARL ;
- les contraintes juridiques et financières de la mise sous administration provisoire des IMF constituées sous forme de SA et de SARL ;
- les mesures susceptibles d'optimiser la gestion de la mise sous administration provisoire des IMF constituées sous forme de SA et de SARL.

Pour parvenir à nos objectifs, les méthodes de collecte des données suivantes ont été utilisées :

- la recherche documentaire ;
- les entretiens avec des professionnels de la microfinance.

Les résultats de nos recherches seront présentés en deux (2) parties. La première partie portera sur les généralités relatives à la gestion des systèmes financiers décentralisés en crise. Quant à la deuxième partie, elle aura trait à la mise en œuvre de l'administration provisoire, les difficultés de son opérationnalisation ainsi que des recommandations susceptibles de l'optimiser.

PREMIERE PARTIE : GENERALITES SUR LA GESTION DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES EN CRISE

La gestion des systèmes financiers décentralisés (SFD) (dénomination consacrée aux institutions de microfinance dans la zone UEMOA) en crise par les autorités de contrôle se fait par le biais des mesures administratives prévues par la loi. Il arrive parfois que des sanctions soient infligées auxdits SFD. Toutefois, le choix d'une mesure pour gérer un SFD en crise suppose au préalable la détection préalable de celui-ci ainsi que les causes des difficultés.

Le législateur ne considère pas la forme juridique du SFD dans la gestion des SFD en crise. Ainsi, il sera question dans cette partie des manifestations et des causes des difficultés des systèmes financiers décentralisés (CHAPITRE I) et des mesures administratives et sanctions encourues par les systèmes financiers décentralisés en crise (CHAPITRE II).

CHAPITRE I : LES MANIFESTATIONS ET LES CAUSES DES DIFFICULTES DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES

Les causes des difficultés diffèrent fondamentalement de leurs manifestations : la cause est le motif ou la raison qui entraine la difficulté tandis que la manifestation n'en est que la forme.
Après avoir abordé les manifestations ou les signaux des difficultés des SFD, leurs causes seront passées en revue.

Section I : Les manifestations des difficultés des systèmes financiers décentralisés

Les manifestations des difficultés des SFD peuvent être appréhendées au travers des indicateurs d'alerte non financiers et financiers.

1.1. Les indicateurs d'alerte non financiers

Théoriquement, les indicateurs d'alerte non financiers, appelés aussi manifestations qualitatives des difficultés des SFD portent sur la qualité de la gestion du SFD, notamment la gouvernance, les aspects administratifs et opérationnels (sécurité, gestion des ressources humaines etc.). Elles peuvent être observées par :

- des conflits entre les dirigeants ;
- le non renouvellement des membres des organes ;
- la non tenue des cadres de rencontres par les organes statutaires ou le non-respect de la fréquence de tenue des rencontres par les organes statutaires ;
- la révélation des cas de détournements de fonds ;
- l'absence de manuels et de politiques à jour ;
- l'absence de plan d'affaires actualisé ;
- les conflits entre les responsables des caisses de base et ceux de la faitière ;
- le refus de certification des comptes par le commissaire aux comptes ;
- des pratiques tendant à dissimuler les difficultés financières de la structure, par exemple les rééchelonnements des crédits ;
- la non transmission ou la transmission tardive des états périodiques ou des états financiers ;
- l'absence de statuts et de règlement intérieur à jour ;
- etc.

Ces manifestations de difficultés sont connues du secteur de la microfinance burkinabè. A titre illustratif, le rapport 2014 sur le secteur de la microfinance, au titre contrôle des systèmes financiers décentralisés, a fait les constats suivants:

- la non transmission des états combinés par certaines structures faîtières ;
- le non-respect de l'obligation de certification des comptes pour les SFD qui y sont assujettis ;
- la non transmission à l'autorité de contrôle des preuves du respect de l'obligation de publication des états financiers pour certains SFD visés à l'article 44 de la loi portant réglementation des SFD ;
- le non-respect des dispositions du Référentiel Comptable Spécifique aux SFD ;
- le non-respect des dispositions juridiques, des textes et procédures internes ;
- le non-respect des bonnes pratiques en matière de gouvernance ;
- l'absence de l'analyse de l'évolution des postes des états financiers d'une année à une autre ;
- les imputations erronées et la non-maîtrise de la comptabilisation des opérations hors bilan ;
- l'absence ou l'inefficacité du dispositif de contrôle interne.

1.2. Les indicateurs d'alerte financiers

Les manifestations quantitatives des difficultés des SFD concernent les données chiffrées résultant de l'exploitation.

Au Burkina Faso, le suivi des indicateurs d'alerte financiers se fait à travers les normes et ratios prudentiels et les indicateurs périodiques de performance.

Les modalités de calcul et les normes desdits indicateurs sont présentées en annexes 1 et 2 dans les instructions de la BCEAO.

1.2.1. Les indicateurs d'alerte financiers issus des normes et ratios prudentiels

Les indicateurs d'alerte financiers issus des normes et ratios prudentiels sont au nombre de dix (10) conformément à l'instruction n°10-08-2010 du 30 août 2010 relative aux règles prudentielles applicables aux systèmes financiers décentralisés et à l'instruction n°16-12-2010 du 29 décembre 2010 relative au financement des immobilisations et des participations par les systèmes financiers décentralisés.

- **La norme de liquidité**

Le manque de liquidité d'un établissement est manifesté par son incapacité à faire face à son passif exigible avec son actif disponible. Aussi, un ratio de liquidité élevé signale qu'une institution est en mesure de résister à des chocs négatifs qui rendraient nécessaire la liquidation d'actifs. Une institution à l'actif moins liquide serait moins apte à faire face à de tels chocs.

- **Le ratio de limitation des risques auxquels une institution est exposée**

Ce ratio a pour objectif de contraindre les SFD à prendre des risques limités, surtout sans conséquences financières immédiates, dans le cadre de leurs activités.

- **Le ratio de couverture des emplois à moyen et long terme par des ressources stables**

Ce ratio est destiné à éviter une transformation excessive des ressources à vue et à court terme en emplois à moyen et long terme. Il joue, en fait, un rôle complémentaire du ratio de liquidité puisqu'il permet à terme de pallier le risque de liquidité.

- **Le ratio de limitation des prêts aux dirigeants et au personnel ainsi qu'aux personnes liées**

Il est destiné à prévenir le risque de concentration des prêts et des engagements par signature en faveur des dirigeants et du personnel.

- **Le ratio de limitation des risques pris sur une seule signature**

Il vise à éviter une très forte concentration des risques sur un seul bénéficiaire qui, en cas de défaillance, risquerait d'entrainer le SFD dans la faillite.

- **Le ratio de limitation des opérations autres que les activités d'épargne et de crédit**

Il est destiné à éviter l'éviction des activités d'épargne et de crédit par des activités censées être secondaires et complémentaires.

- **Le ratio de capitalisation**

Le ratio de capitalisation ou de solvabilité permet d'établir une estimation de la capacité à long terme du SFD à rembourser ses dettes, à faire face aux risques éventuels.

- **Le ratio de limitation des prises de participation**

Il vise à limiter l'effet de contamination des difficultés des autres secteurs ou établissements sur le SFD.

- **La limitation du financement des immobilisations et des participations par les SFD**

Elle vise à éviter que les SFD ne financent leurs immobilisations et participations par l'épargne collectée et autres fonds empruntés

- **La norme de constitution de la réserve générale**

Elle vise à contraindre les SFD à renforcer leurs fonds propres par le prélèvement systématique des résultats positifs.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu sur le respect des normes et ratios prudentiels au 30 septembre de l'année 2016 au Burkina Faso.

Tableau 1: Point sur le respect des normes et ratios prudentiels au 30 septembre de l'année 2016.

Normes et ratios prudentiels		SFD ayant transmis les données	SFD respectant le ratio ou la norme		SFD ne respectant pas le ratio ou la norme	
	Normes	Nombre	Nombre	Taux	Nombre	Taux
Ratio de limitation des risques auxquels est exposée une institution	<= 200%	70	70	100%	0	0%
Ratio de couverture des emplois à long et moyen terme par les ressources stables	>=100%	70	30	43%	40	57%
Ratio de limitation des prêts aux dirigeants et au personnel, ainsi qu'aux personnes liées	<= 10%	70	27	39%	43	61%
Ratio de limitation des risques pris sur une seule signature	<= 100%	70	70	100%	0	0%
norme de liquidité	>=80%	70	39	56%	31	44%

Normes et ratios prudentiels		SFD ayant transmis les données	SFD respectant le ratio ou la norme		SFD ne respectant pas le ratio ou la norme	
	Normes	Nombre	Nombre	Taux	Nombre	Taux
Ratios de limitation des opérations autres que les activités d'épargne et de crédit	<= 5%	70	70	100%	0	0%
Norme de constitution de la réserve générale	>=15%	70	70	100%	0	0%
norme de capitalisation	>=15%	70	24	34%	46	66%
Ratio de limitation des prises de participation	<= 25%	70	69	99%	1	1%
Ratio de limitation des financements des immobilisations et des participations par les SFD	<= 100%	70	54	77%	16	23%

Source : Direction de la Surveillance et du Contrôle des Systèmes Financiers Décentralisés

L'analyse de la situation du respect des normes fait ressortir des résultats disparates d'un ratio à l'autre. Les ratios de limitation des risques auxquels une institution est exposée, de limitation des risques pris sur une seule signature, de limitation des opérations autres que les activités d'épargne et de crédit et de constitution de la réserve générale ont été respectés par tous les SFD qui ont transmis leurs données. Toutefois, plus de 30% des SDF qui ont transmis leurs données ne parviennent pas à respecter les ratios et normes suivants :

- ♦ le ratio de couverture des emplois à moyen et long terme par des ressources stables ;

- le ratio de limitation des prêts aux dirigeants et au personnel ainsi qu'aux personnes liées ;
- la norme de liquidité ;
- la norme de capitalisation.

On peut en conclure que plusieurs SFD du Burkina Faso sont vulnérables aux chocs exogènes.

1.2.2. Les indicateurs financiers d'alerte issus des indicateurs périodiques de performance

Ces indicateurs ont été regroupés selon qu'ils sont relatifs à la rentabilité, à l'efficacité, à la qualité du portefeuille ou à la portée des activités conformément à l'instruction n°20-08-2010 du 29 décembre 2010 relative aux indicateurs périodiques à transmettre par les systèmes financiers décentralisés.

❖ **Les indicateurs de rentabilité**

- **La rentabilité des fonds propres**

La rentabilité des fonds propres est un indicateur de rentabilité très important pour les SFD, en ce sens qu'il mesure la capacité intrinsèque de l'institution à renforcer ses fonds propres grâce aux bénéfices générés.

- **Le rendement sur actif**

Le rendement sur actif renseigne sur la performance de gestion des actifs du SFD visant à optimiser leur rentabilité. Il indique le nombre d'unité de ressources obtenues pour une unité de l'actif moyen.

- **L'autosuffisance opérationnelle**

L'autosuffisance opérationnelle permet assez aisément de visionner la condition de couverture des charges d'exploitation par les produits d'exploitations de l'institution. Elle est la mesure la plus élémentaire du niveau de pérennité.

- **La marge bénéficiaire**

Elle représente une proportion permettant d'évaluer les premiers résultats dans le compte de gestion des SFD et prend en compte les activités d'exploitation. En effet, des charges trop élevées et une faible activité de crédit peuvent aboutir à un taux de marge bénéficiaire non désirable.

- **Le coefficient d'exploitation**

Ce ratio met en rapport les frais généraux et les produits financiers nets

❖ **Les indicateurs d'efficacité**

- **Le ratio des charges d'exploitation sur le portefeuille de crédits**

Ce ratio, qui fait le rapport des charges de personnel et des charges administratives liées au portefeuille de crédits, est l'indicateur majeur de mesure de l'efficience. Il permet d'avoir une information importante sur la capacité des institutions à gérer leurs coûts de production.

- **Le ratio des charges de personnel sur portefeuille de crédits**

L'indicateur des charges de personnel sur le portefeuille de crédits mesure le coût salarial pour l'octroi de crédit aux clients. Une augmentation du ratio peut indiquer une baisse d'efficience des SFD.

- **Le ratio des frais généraux rapportés au portefeuille**

Ce ratio compare les frais généraux du SFD par rapport au portefeuille de crédits.

- **Le ratio de productivité des agents de crédit**

Cet indicateur traduit l'efficacité du personnel en termes de gestion de portefeuille de crédits dans les SFD. L'efficacité est un élément essentiel dans la rentabilité des SFD, d'où la nécessité d'observer l'évolution de ce ratio.

- **La productivité du personnel**

Ce ratio permet au SFD de maitriser l'effectif par rapport au nombre des clients. Il renseigne sur la productivité générale du personnel du SFD.

❖ **Les indicateurs de qualité du portefeuille**

- **Le portefeuille classé à risque**

Le portefeuille classé à risque renseigne les gestionnaires sur le niveau de retard de l'encours de créances en souffrance à plus de x jours.

- **Le taux de perte sur créances**

Le taux de perte sur créances représente le pourcentage des crédits d'un SFD ayant fait l'objet d'un abandon de créances et dont les montants ont été déduits de l'encours de crédits brut, soit parce qu'il est peu probable qu'ils soient remboursés, soit parce qu'il s'agit d'une obligation réglementaire.

❖ **Les indicateurs de portée**

La portée des activités d'un SFD peut se mesurer par le montant moyen des crédits décaissés, le montant moyen de l'épargne par épargnant et l'encours moyen des crédits par emprunteur.
Les indicateurs de portée doivent avoir des tendances haussières.

- **Le montant moyen des crédits décaissés**

Cet indicateur mesure la taille moyenne des crédits octroyés aux clients. Ce ratio est fréquemment utilisé pour projeter les décaissements.

- **Le montant moyen de l'épargne par épargnant**

Cet indicateur mesure la taille moyenne de l'épargne.

- **L'encours moyen des crédits par emprunteur**

Ce ratio mesure le solde des crédits par emprunteur.

❖ **Les indicateurs de gestion de bilan**

- **Le taux de rendement des actifs**

Le ratio du rendement des actifs, qui établit une comparaison entre le produit des intérêts et commissions perçus au cours de la période et l'actif productif de la période, révèle le montant du revenu que l'institution a pu récupérer à partir de la valeur de chaque élément des actifs productifs de l'institution. Il met en évidence les ressources accumulées lorsqu'un SFD investit dans l'actif.

- **Le ratio de capitalisation**

Le ratio de capitalisation ou de solvabilité permet d'établir une estimation de la capacité à long terme du SFD à rembourser ses dettes, à faire face aux risques éventuels.

- **Le ratio de liquidité de l'actif**

Le ratio de liquidité est un indicateur de la liquidité d'une institution et de sa capacité à honorer toutes ses obligations à court terme, afin de ne pas s'exposer au risque de découragement des clients et fournisseurs en cas de défaillance. C'est un indicateur très important pour les SFD qui collectent de l'épargne et empruntent régulièrement des fonds.

Le tableau suivant fait le point sur l'état de respect des normes des indicateurs périodiques de performance au 30 septembre 2016 par les SFD du Burkina Faso. Huit (8) indicateurs ont été choisis en tenant compte des critères de rentabilité, d'efficacité et de la qualité du portefeuille.

Tableau 2: Point sur le respect des normes des indicateurs périodiques de performance au 30 septembre 2016

Indicateurs		**SFD ayant transmis les données**	**SFD respectant la norme**		**SFD ne respectant pas la norme**	
	Normes		Nombre	Taux	Nombre	Taux
Taux PAR (90)	<3%	93	38	41%	55	59%

Indicateurs		**SFD ayant transmis les données**	**SFD respectant la norme**		**SFD ne respectant pas la norme**	
	Normes		Nombre	Taux	Nombre	Taux
Taux de perte sur créances	< 2%	93	42	45%	51	55%
Charge de personnel sur portefeuille de crédits	< 5% pour structures de crédits directs < 10 % pour les structures d'épargne et de crédit	93	80	86%	13	14%
Charges d'exploitation sur portefeuille	≥ 35%	93	86	92%	7	8%
Rentabilité des fonds propres	> 15%	93	10	11%	83	89%
Autosuffisance opérationnelle	>130%	93	3	3%	90	97%
Liquidité de l'actif	>2% pour structures de crédits directs > 5% pour les structures d'épargne et de crédit	93	88	95%	5	5%
Ratio de Capitalisation	>15%	93	27	29%	66	71%

Source : nous-même sur la base des données de la DSC-SFD

L'analyse du tableau nous permet de faire les observations suivantes :

- quelques SFD ont des grandes difficultés pour respecter les normes de rentabilité telles que la rentabilité des fonds propres (11% des SFD) et l'autosuffisance opérationnelle (3%) ;
- la proportion des SFD qui ne respectent pas les normes de qualité de portefeuille telles que le PAR à 90 jours (59%) et le taux de perte sur créance (55%) est élevée ;

- la norme de capitalisation n'est respectée que par 29% des SFD ce qui est suffisamment alarmant.

En définitive, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs existent pour nous permettre d'appréhender les SFD qui sont en crise. Au Burkina Faso, les signaux issus des données de la Direction de la Surveillance et du Contrôle des Systèmes Financiers Décentralisés suggèrent que plusieurs structures sont en crise. Pour parvenir à la gestion de ces institutions, il est important de connaitre les causes de ces difficultés.

Section II : Les causes des difficultés des systèmes financiers décentralisés

A l'image des manifestations, les causes des difficultés des SFD sont susceptibles d'être classées de multiples façons : causes internes et externes ; causes accidentelles et non accidentelles ; causes structurelles et conjoncturelles ; causes juridiques et non juridiques. Pour les besoins de notre étude un regroupement autour de trois (3) catégories a été retenu:

- les causes liées à l'exploitation et à la gestion de l'entreprise ;
- les causes liées à l'évolution de l'environnement et de la conjoncture internationale ;
- les causes purement accidentelles.

2.1. Les causes liées à l'exploitation et à la gestion des systèmes financiers décentralisés

Ces causes, qui sont internes aux SFD, sont les plus nombreuses. Elles ont plutôt un caractère structurel que conjoncturel. Pour se convaincre de la portée de ces causes, il suffira d'en donner quelques exemples :

- la comptabilité est mal tenue ou n'est pas suffisamment élaborée, si bien qu'elle ne permet pas de connaître les échéances ni a fortiori les prix et coûts de revient. Ainsi, le SFD n'est pas en mesure de calculer continuellement ses charges et ses produits. Dès lors, il peut faire des pertes sans le savoir sur plusieurs produits ;
- le personnel est pléthorique et les rémunérations sont excessives ;
- la politique commerciale peut être inadaptée. Le SFD accorde de longs délais de paiement à ses clients alors qu'il ne dispose que de ressources courtes ;
- les fonds propres sont insuffisants;
- l'inadéquation des investissements ;
- le dysfonctionnement du dispositif de contrôle interne qui ne permet pas d'identifier les risques encourus ;

- la confusion de patrimoines (entre d'un côté le patrimoine personnel ou familial et de l'autre le patrimoine du SFD) ;
- l'incapacité, l'incompétence, l'incurie (ou l'insouciance) ou la mauvaise gestion des cadres ou des dirigeants de l'entreprise.

2.2. Les causes liées à l'évolution de l'environnement et de la conjoncture

Ces causes, qui sont de plusieurs sortes, peuvent être aisément illustrées. On peut ainsi relever :

- l'accroissement de la concurrence, qui se traduit essentiellement par l'implantation de concurrents dans les environs ;
- la transformation des facteurs locaux de commercialité ; c'est le cas, par exemple, pour un SFD installé dans un quartier de commerçants lorsque celui-ci se transforme en quartier de bureaux ;
- l'accroissement brusque du taux d'intérêt du préteur du SFD ;
- la modification de la réglementation dans un sens défavorable : c'est l'exemple avec l'entrée en vigueur de la loi qui durcit la norme de capitalisation ;
- la défaillance d'un partenaire important ; c'est l'exemple des SFD qui sont soutenus par des subventions extérieures.

2.3. Les causes purement accidentelles

Les causes purement accidentelles sont également variées. A titre illustratif, l'on note :

- la maladie ou le décès du chef d'entreprise ou d'un dirigeant influent, créant une espèce de vide au niveau de l'autorité et de la prise de décision;
- l'incendie ou, de manière générale, le sinistre non couvert par une assurance adéquate ;
- les détournements ou les malversations commis par un comptable, un dirigeant ou un simple employé indélicat ;
- les catastrophes naturelles ;
- les problèmes socio-politiques ;
- les croissances mal maitrisées ;
- les grèves longues ou répétées, les grèves de zèle ou les grèves perlées, et, de manière générale, la détérioration du climat social entraînant une diminution de la motivation des travailleurs et de la productivité du travail.

En guise de conclusion de ce chapitre, nous partageons le tableau de diagnostic d'une

entreprise présenté par le Professeur Filiga Michel SAWADOGO[7] à partir des critères de rentabilité et de liquidité.

Tableau 3: Diagnostic d'une entreprise à partir des critères de rentabilité et de liquidité

Liquidité	**Rentabilité**	**Etat de santé de l'entreprise**
Positif	Positif	Pleine forme
Négatif	Positif	Maladie passagère
Positif	Négatif	Maladie chronique
Négatif	Négatif	Fin prochaine

Source : support de formation des juristes béninois sur le droit OHADA

En considération, d'une part, de la forme, du degré, de la nature des difficultés, et, d'autre part, de leurs origines, des mesures administratives et des sanctions sont prévues par le législateur.

[7] Professeur titulaire de droit à l'Université Ouaga II

CHAPITRE II : MESURES ADMINISTRATIVES ET SANCTIONS ENCOURUES PAR LES SFD EN CRISE

Lorsqu'un SFD est en crise, il encourt non seulement de mesures administratives mais aussi de sanctions disciplinaires, pécuniaires et pénales.

SECTION I : Les mesures administratives encourues par les systèmes financiers décentralisés en crise

Le législateur n'a pas donné des indicateurs spécifiques dont la présence impliquerait la prise d'une mesure administrative donnée. Il en est de même pour l'ordre dans lequel ces différentes mesures administratives devraient être prises. Le facteur commun est la violation des dispositions règlementaires et la menace des intérêts de l'institution. Le choix de la mesure appropriée est laissé à l'appréciation des autorités administratives.

A la lumière de la réglementation qui régit le secteur de la microfinance au Burkina Faso, les autorités administratives ont la faculté, lorsqu'elles constatent qu'un SFD est en crise, de prendre les mesures administratives suivantes:

- la mise en garde ;
- l'injonction à l'effet de prendre des mesures de redressement ;
- l'audition des dirigeants ;
- la mise sous surveillance rapprochée ;
- l'administration provisoire ;
- la convocation d'une assemblée générale en vue de démettre les dirigeants ;
- la liquidation.

1.1. La procédure de mise en garde

1.1.1. Définition

La mise en garde est une action qui permet d'avertir, de prévenir quelqu'un de quelque chose.

Dans le cadre de la gestion des SFD, la mise en garde est prévue par l'article 61 de la loi n°23-2009/AN portant réglementation des systèmes financiers décentralisés au Burkina Faso.

Les objectifs recherchés à travers la mise en garde sont :

- attirer l'attention des responsables du SFD sur les sanctions encourues ;

- indiquer aux responsables du SFD les comportements et les opérations à suspendre afin de prévenir l'aggravation des difficultés.

1.1.2. Conditions de déclenchement

L'article 61 de la loi sus-citée précise les conditions de déclenchement de la mise en garde en ces termes : « lorsque le Ministre et, dans le cas des systèmes financiers décentralisés visés à l'article 44, la Banque Centrale ou la Commission Bancaire, constatent qu'un système financier décentralisé a manqué aux règles de bonne conduite de la profession, compromis son équilibre financier ou pratiqué une gestion anormale sur le territoire national, ou ne remplit plus les conditions requises pour l'agrément,… ». Les conditions contenues dans cet alinéa concernent aussi bien la mise en garde que l'injonction. Aussi la mise en garde est déclenchée lorsque :

- le SFD a violé une ou plusieurs dispositions de la réglementation. C'est l'hypothèse dans laquelle le SFD n'a pas respecté les normes d'un ratio prudentiel donné mais a pu revenir à la norme au moment du passage d'une équipe d'inspection ;
- lorsque le fonctionnement et les comportements des dirigeants sont porteurs de risques de violation des dispositions réglementaires et législatives.

1.2. L'injonction à l'effet de prendre dans un délai déterminé les mesures de redressement nécessaires ou toutes mesures conservatoires

1.2.1. Définition

En enjoignant les responsables du SFD de prendre telles ou telles mesures, les autorités espèrent que les mesures préconisées permettront au SFD d'éviter la faillite. Un plan de redressement peut être requis. Ce plan de redressement doit couvrir tous les aspects des difficultés.

1.2.2. Conditions de déclenchement

A l'instar de la mise en garde, les conditions de déclenchement de l'injonction sont précisées à l'article 61 de la loi n°23-2009/AN portant réglementation des systèmes financiers décentralisés au Burkina Faso.

A la différence de la mise en garde, l'injonction est prise lorsque les infractions ou les pratiques compromettant la vie de l'institution sont vérifiées. Aussi, l'injonction est prise lorsque :

- des dispositions législatives et réglementaires sont violées ;
- des mesures doivent être prises afin de préserver l'équilibre financier et d'assurer la continuité de l'activité.

La violation et la détection des mesures peuvent avoir été révélées à la suite d'un contrôle sur place ou sur pièces.

1.3. L'audition des dirigeants

1.3.1. Définition

La possibilité de l'audition des dirigeants trouve sa justification à l'article 61 de la loi n°23-2009/AN portant réglementation des systèmes financiers décentralisés au Burkina Faso[8]. L'audition des dirigeants a pour objectifs d'expliquer et d'entendre les dirigeants sur les griefs qui leur sont reprochés de même que les mesures envisagées pour le redressement de la structure en cause. Dans cette dynamique, la circulaire relative à l'audition des dirigeants leur permet de se faire assister par un représentant de l'Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés (APSFD) ou tout autre défenseur de leur choix. Aussi l'audition permet :

- une meilleure compréhension des mesures prises par les dirigeants des SFD ;
- la prise en compte des explications des autorités de contrôle.

13.2. Conditions de déclenchement

A la lecture des dispositions de la loi, il ressort que les auditions sont réservées aux structures qui présentent un certain déséquilibre. Aussi, les autorités ont la faculté de convoquer les dirigeants à l'effet de leur présenter les mesures prises ou envisagées pour assurer le redressement de leurs structures. Dès lors, les conditions suivantes doivent soutenir l'audition des dirigeants :

- un déséquilibre financier de l'institution ;
- la violation des dispositions légales et réglementaires ;
- la nécessité de prendre des mesures de redressement.

1.4. La mise sous surveillance rapprochée

1.4.1. Définition

La mise sous surveillance rapprochée est une conséquence des recommandations et des mesures de redressement arrêtées à l'endroit d'une institution.

Les objectifs recherchés à travers la mise sous surveillance rapprochée sont :

- l'application dans des délais précis des mesures de redressement et des recommandations ;

[8]La Banque Centrale ou la Commission Bancaire, dans le cas des systèmes financiers décentralisés visés à l'article 44, peut convoquer pour audition les dirigeants d'un système financier décentralisé, à l'effet de présenter les mesures prises ou envisagées pour assurer son redressement. Elle peut, en outre, mettre ces institutions sous surveillance rapprochée, en vue du suivi étroit de la mise en œuvre des termes d'une injonction ou de ses recommandations.

- l'actualisation éventuelle des mesures et recommandations ;
- l'appropriation des conseils des autorités de tutelle par les dirigeants des SFD.

1.4.2. Conditions de déclenchement

La mise sous surveillance est la conséquence des situations suivantes :

- des mesures de redressement demandées aux SFD ;
- des recommandations dont la non mise en œuvre pourrait compromettre la pérennité du SFD.

1.5. La convocation d'une Assemblée Générale en vue de démettre les dirigeants

1.5.1. Définition

L'article 22 du décret n° 2009-839/PRES/PM/MEF du 18 décembre 2009 autorise le Ministre en charge des finances à démettre les dirigeants au cours d'une Assemblée Générale[9].

Les objectifs recherchés sont :

- la sauvegarde des intérêts de l'institution par la révocation des dirigeants ;
- la prise de nouvelles mesures à même de redresser la structure.

Dans le cas où les mesures prises ne permettent pas, dans un délai d'un an, d'améliorer sensiblement la situation constatée, il peut être proposé le retrait de l'agrément de l'institution en cause ou, à défaut, l'une des sanctions prévues par la loi.

1.5.2. Conditions de déclenchement

Les conditions de déclenchement selon les dispositions réglementaires sont :

- l'inaptitude des dirigeants (la négligence, l'incompétence notoire) ;
- la méconnaissance des intérêts de l'institution par les dirigeants (l'incurie, l'insouciance etc.).

[9] Article 22 : Lorsque le contrôle fait apparaître l'inaptitude des administrateurs, la violation des dispositions légales, réglementaires ou statutaires ou une méconnaissance des intérêts de l'institution, une assemblée générale peut être convoquée par le Ministre. Cette assemblée révoque les administrateurs en cause, décide des mesures à prendre pour le rétablissement de la situation et élit de nouveaux administrateurs qui seront chargés de les appliquer.
Dans le cas où les mesures prises ne permettent pas, dans un délai d'un an, d'améliorer sensiblement la situation constatée, il peut être proposé le retrait de l'agrément de l'institution en cause ou, à défaut, l'une des sanctions prévues par la loi.

1.6. La mise sous administration provisoire

1.6.1. Définition

Un SFD en crise peut, à titre de mesure de sauvegarde, être placé sous administration provisoire. Cette mesure peut intervenir lorsqu'une ou plusieurs autres mesures administratives ont connu des échecs. Toutefois, par hypothèse, cette mesure peut être prise sans passer par aucune mesure administrative préalable. L'administration provisoire des SFD est réglementée aussi bien par la loi portant réglementation des SFD que par la circulaire relative à la mise sous administration provisoire de la Commission Bancaire de l'UMOA.

Les objectifs recherchés à travers la mise sous administration provisoire sont :

- la mise à l'écart des dirigeants dans la résolution des difficultés du SFD ;
- l'évaluation approfondie de la situation du SFD ;
- le rétablissement de l'équilibre financier.

1.6.2. Conditions de déclenchement

La jurisprudence[10] exige la réunion de deux conditions cumulatives pour le déclenchement de l'administration provisoire, en l'occurrence l'atteinte au fonctionnement normal de la société et l'existence d'un péril imminent. Aussi, ramenée au cas des SFD, nous pouvons dire que l'administration provisoire est déclenchée lorsque :

- des difficultés menaçant la capacité de paiement du SFD sont avérées ;
- la prise et la mise en œuvre des mesures de redressement sont impossibles du fait de l'incapacité et/ou de l'absence de volonté des dirigeants.

1.7. La liquidation

1.7.1. Définition

La liquidation peut se définir comme l'ensemble des opérations qui consistent à transformer l'ensemble des éléments actifs d'une entreprise en liquidités qui vont être utilisées pour rembourser les créanciers.

En vertu de l'article 67 de la loi sus-citée, le Ministre en charge des finances, la Banque Centrale, la Commission Bancaire peuvent décider de la liquidation d'un SFD. Nonobstant les conditions classiques de la liquidation, la cessation de paiement et l'impossibilité de redressement, la loi

[10] Dans un arrêt du 6 février 2007, la chambre commerciale de la Cour de Cassation de France rappelle qu'un tel état de crise « suppose de rapporter la preuve de circonstances rendant impossible le fonctionnement normal de la société et menaçant celle-ci d'un péril imminent »

donne les causes de mise en liquidation en tant que mesures administratives. La liquidation consiste à :

- dresser un inventaire de l'actif et du passif ;
- recouvrer les créances ;
- payer les créanciers.

1.7.2. Conditions de déclenchement

Aux termes des dispositions de la loi portant réglementation des SFD, la liquidation d'un SFD intervient lorsque :

- le retrait de l'agrément a été prononcé ;
- l'activité est exercée sans que l'agrément ait été obtenu.

SECTION II : Les sanctions encourues par les systèmes financiers décentralisés en crise

Lorsqu'un SFD est en crise, il peut enfreindre une ou plusieurs dispositions légales et réglementaires. Ces infractions peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires, pécuniaires et pénales.

2.1. Les sanctions disciplinaires

Suivant la nature et la gravité des infractions commises, le Ministre et, dans le cas des SFD visés à l'article 44, la Banque Centrale ou la Commission Bancaire peuvent prendre les sanctions disciplinaires suivantes :

- l'avertissement ;
- le blâme ;
- la suspension ou l'interdiction de tout ou partie des opérations ;
- la suspension ou la destitution des dirigeants responsables ;
- le retrait d'agrément.

2.1.1. L'avertissement

Il s'agit d'une lettre qui réprime le comportement fautif d'un SFD et l'invite à faire des efforts pour ne plus recommencer.

2.1.2. Le blâme

A l'instar de l'avertissement, le blâme fait partie des sanctions disciplinaires mineures. Il est généralement administré à un SFD récidiviste qui ne mériterait pas la prise d'une sanction supérieure.

2.1.3. La suspension ou l'interdiction de tout ou partie des opérations

Lorsque la carence des sociétaires et du management est avérée, c'est la protection des déposants et non la structure qui devient prioritaire. D'où, la suspension ou l'interdiction de tout ou partie des opérations. De telles décisions doivent cependant être maniées avec précaution dans la mesure où ce sont presque toujours des mesures fatales qui affectent gravement le fonds de commerce, avec pour conséquences :

- l'arrêt ou la suspension de la collecte des dépôts si ceux-ci sont en danger ;
- l'arrêt ou la suspension des nouveaux crédits si les plafonds réglementaires sont dépassés, ou si les taux pratiqués sont usuraires ;
- etc.

C'est une procédure qui peut être mise en œuvre en attendant l'avis conforme pour le retrait d'agrément.

2.1.4. La suspension ou la destitution des dirigeants responsables

Lorsque les autorités ont connaissance des comportements délictueux graves des dirigeants, elles peuvent prendre des mesures de destitution ou de suspension de ces dirigeants.

2.1.5. Le retrait d'agrément.

Selon la nature et la gravité des infractions commises, la Commission Bancaire ou la Banque Centrale peut proposer au Ministre en charge des finances le retrait de l'agrément d'un SFD. Par ailleurs, le Ministre en charge des finances peut retirer l'agrément d'un SFD après avis conforme de la BCEAO. Le retrait de l'agrément d'un SFD peut intervenir dans les cas suivants[11] :

- à la demande expresse de l'institution ;
- lorsque le démarrage des activités n'intervient pas dans les douze (12) mois qui suivent la délivrance de l'agrément ou lorsque l'institution n'exerce aucune activité depuis plus d'un an;
- à la cessation des activités de l'institution ;
- à la dissolution de l'institution ;

[11] Article 37 du décret portant réglementation des SFD

- en cas de fusion ou de scission ;
- en cas de manquements graves ou répétés aux dispositions de la loi.

2.2. Les sanctions pécuniaires

Les sanctions pécuniaires sont celles qui impliquent une sortie d'argent des caisses du SFD. Les articles 73 à 81 de la loi portant réglementation des SFD précisent les modalités d'application des sanctions pécuniaires.

Les infractions suivantes peuvent faire l'objet de sanctions pécuniaires :

- le défaut ou retard de communication des statistiques requises ;
- le défaut de publication des états financiers ;
- le défaut de constitution de la réserve générale ;
- le non-respect des règles de l'UMOA relatives aux taux et conditions des opérations avec la clientèle ;
- le non-respect de la norme de capitalisation ;
- le non-respect des modalités de constitution, de dotation et d'intervention d'un fonds de sécurité ou de solidarité au sein des réseaux ou des SFD.

2.3. Les sanctions pénales

Les sanctions pénales ne relèvent pas de la compétence des autorités administratives. Lorsque les autorités de contrôle constatent une infraction pénale, elles en informent les autorités judiciaires compétentes.

Les infractions suivantes impliquent des sanctions pénales :

- le défaut d'indication des mentions obligatoires des enseignes, panneaux publicitaires ou autres ainsi que des actes et documents destinés aux tiers ;
- la violation de l'interdiction de l'utilisation abusive des appellations protégées par la loi sur les SFD;
- la violation de l'interdiction des communications trompeuses faisant croire que le statut de SFD a été accordé ;
- le non-respect, par un SFD d'une catégorie, de la soumission à agrément de l'exercice d'activités d'une autre catégorie ;
- la communication, sciemment, de documents ou renseignements inexacts ou falsifiés à l'endroit du Ministre, de la Banque Centrale ou de la Commission Bancaire ;

- l’opposition aux contrôles du Ministre en charge des finances, de la Banque Centrale ou de la Commission Bancaire ;
- la violation des dispositions relatives à la condition de nationalité des dirigeants ;
- la violation de l’incompatibilité résultant de condamnations pour atteinte aux biens ou pour crimes de droit commun ;
- la violation de l’incompatibilité frappant les auteurs de complicité d’atteinte aux biens, de crimes de droit commun, ainsi que les faillis non réhabilités, les officiers ministériels destitués et les dirigeants suspendus ou démis en application de sanctions disciplinaires.

Au Burkina Faso, selon le rapport 2014 sur le secteur de la microfinance, des mesures préventives sont prises par le Ministre en charge des finances, la Banque Centrale ou la Commission Bancaire lorsqu'un SFD est en proie à des difficultés susceptibles de mettre en péril sa pérennité ou les intérêts de ses bénéficiaires.
Ces mesures sont relatives à l'adoption d'actions de redressement ou de toutes mesures conservatoires, à la suite d'une injonction que l'autorité de contrôle juge appropriée à l'encontre d'un SFD. Ce sont des mesures qui, indépendamment de l'effet immédiat qu'elles produisent contiennent la menace d'une sanction sévère.

Au cours de l'année 2014, un Comité d'Assainissement et de Consolidation du Secteur de la Microfinance (CAC-SMF) a été mis en place par arrêté n°2014- 091/MEF/SG/DGTCP/DSC-SFD du 20 mars 2014 en vue de renforcer la crédibilité des actions de supervision. Ledit Comité est chargé d'identifier les SFD en crise et de proposer les mesures idoines.
En outre, afin de favoriser la prise de mesures correctives, les auditions des responsables des SFD contrôlés ont été renforcées. A cet effet, plusieurs responsables de SFD ont fait l'objet d'audition à la suite de manquements graves constatés dans la gestion de leur structure.
En plus, quatre (04) structures en crise ont fait l'objet d'un suivi rapproché assorti de plans de redressement.

Au titre des sanctions pécuniaires, des pénalités ont été liquidées et notifiées à l'encontre de quatre-vingt-douze (92) SFD n'ayant pas transmis leurs statistiques périodiques et leurs rapports annuels d'activités ou les ayant transmis hors délai.
En ce qui concerne les sanctions disciplinaires, on a noté :

- des avertissements et des blâmes pour fautes de gestion ;
- deux (2) retraits d'agrément.

Toutefois, aucun SFD n'a fait l'objet de sanctions pénales au cours de l'année 2014.

La première partie a permis de mettre en évidence les signaux d'un système financier décentralisé en crise au travers des outils tirés de la réglementation en vigueur. Il s'agit en l'occurrence de :

- des ratios et normes prudentiels ;
- des indicateurs périodiques de performance.

Les causes desdites difficultés ont également été passées en revue. Il en est ressorti que ces causes peuvent non seulement être liées l'exploitation, à l'évolution de l'environnement et à la conjoncture mais aussi être d'ordre accidentel.

Par ailleurs, il a été examiné les mesures administratives et les sanctions prévues par la loi à même de gérer ces institutions porteuses de difficultés.

Au titre des mesures administratives, l'administration provisoire qui emporte l'éviction des dirigeants, généralement la source des difficultés, n'est pas suffisamment usitée par les autorités. Cela est probablement la conséquence de l'insuffisance de son appropriation par les acteurs de la microfinance. Aussi, conformément à notre objectif, la deuxième de l'étude sera consacrée à la gestion de l'administration provisoire des SFD.

DEUXIEME PARTIE : GESTION DE L'ADMINISTRATION PROVISOIRE DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES : PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE ET RECOMMANDATIONS

Une lecture croisée de l'acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique, qui régit les Sociétés Anonymes (SA) et les Sociétés à Responsabilités Limités (SARL) et de la loi portant réglementation des SFD, nous conduit à la non prise en compte du premier ou du moins pour ses dispositions concernant la mise sous administration provisoire[12] pour deux motifs. D'une part, l'article 916 de cet acte uniforme dispose que : « le présent acte uniforme s'applique aux sociétés soumises à un régime particulier sous réserve des dispositions législatives ou réglementaires auxquelles elles sont assujetties ». D'autre part, la loi portant réglementation des SFD à travers ses articles 62 à 66 a mis en place un régime particulier de traitement de l'administration provisoire des SFD. En d'autres termes, il n'y a pas de dispositions spécifiques relatives à la gestion de l'administration provisoire des institutions de microfinance constitué sous forme de SA ou SARL. En conséquence, l'administration provisoire des IMF, qu'elles soient, SA, SARL, mutuelles coopératives ou associations suit la même procédure.

Dès lors, cette partie sera consacrée à la description du processus de mise en œuvre de l'administration provisoire des systèmes financiers décentralisés et des difficultés y afférentes d'une part (Chapitre I), et, aux recommandations pour une efficacité de l'administration provisoire des systèmes financiers décentralisés (Chapitre II), d'autre part.

[12] Titre 6 du livre 2, article 160-1 à 160-8 de l'acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique

CHAPITRE I: PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DE L'ADMINISTRATION PROVISOIRE DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES ET DIFFICULTES AFFERENTES

Comme annoncé à l'introduction générale, la mise en œuvre de l'administration provisoire sera examinée principalement à la lumière des textes suivants :

- l'acte uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif qui a fait l'objet de révision en 2015 ;
- l'acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique modifié en 2014 ;
- la loi uniforme portant réglementation des systèmes financiers décentralisés (internalisée au Burkina Faso par la loi n°23-2009/AN portant réglementions des systèmes financiers décentralisés du 14 mai 2009) et son décret d'application ;
- les instructions de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ;
- les circulaires de la Commission Bancaire de l'UMOA.

A ce titre, une lecture croisée de l'acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique et de la loi portant réglementation des SFD, nous conduit à la non prise en compte du premier ou du moins pour ses dispositions concernant la mise sous administration provisoire[13] pour deux motifs. D'une part, l'article 916 de cet acte uniforme dispose que : « le présent acte uniforme s'applique aux sociétés soumises à un régime particulier sous réserve des dispositions législatives ou réglementaires auxquelles elles sont assujetties ». D'autre part, la loi portant réglementation des SFD à travers ses articles 62 à 66 a mis en place un régime particulier de traitement de l'administration provisoire des SFD.

Par ailleurs, le guide des sanctions des SFD, élaboré par la BCEAO, et le guide l'administration provisoire des SFD, élaboré sous l'égide de la Maison de l'Entreprise du Burkina Faso ont été mis à contribution.

Il s'agira en premier lieu de décrire la procédure d'ouverture de l'administration provisoire en faisant ressortir les difficultés éventuelles et d'en faire autant pour son fonctionnement en second lieu.

[13] Titre 6 du livre 2, article 160-1 à 160-8 de l'acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique

Section I : la procédure d'ouverture de l'administration provisoire des systèmes financiers décentralisés

1.1. Les causes du déclenchement de la procédure

La nomination d'un Administrateur Provisoire s'impose lorsque la gestion d'un SFD est entravée, soit du fait des organes d'administration et de direction, soit du fait des associés ou des deux à la fois. Dans tous les cas, l'entrave doit être telle qu'elle empêche le fonctionnement régulier de l'institution et compromet les intérêts sociaux. Mais, il faut souligner que le redressement des affaires sociales doit être possible, car à défaut, la désignation d'un liquidateur serait plus indiquée au regard de la réglementation en vigueur en matière de traitement des SFD en crise. Ainsi, les circonstances de mise sous Administration Provisoire (AP) d'un SFD se résument principalement en des situations de défaillances graves des systèmes de fonctionnement des organes de gestion ou des dissentiments sérieux entre administrateurs provoquant une crise grave ayant des conséquences sur la gestion et l'activité sociale. On doit pouvoir déceler une incapacité des dirigeants à mettre en œuvre correctement un plan de redressement. Ce qui est de nature à mettre en péril la situation financière de la structure et les intérêts des clients. Il y a péril effectif lorsqu'on constate l'existence de faits graves susceptibles de causer à court terme, un préjudice irrémédiable.

A ce titre, les autorités de supervision reconnaissent, souvent, trop tard les signes avant-coureurs des faiblesses ou de la défaillance des SFD ; tout au moins, elles prennent trop tard des mesures pour faire face à la situation. Cela est en partie imputable à l'insuffisance de la fiabilité des informations communiquées par les SFD et à des capacités de supervision non adaptées. Les inspections sur place des superviseurs sont également insuffisantes en raison des ressources limitées en termes de personnel spécialisé et du taux élevé de renouvellement du personnel[14].

En outre, en raison d'un manque de volonté politique ou d'une incapacité à s'opposer à des interventions politiques, les autorités de supervision peuvent tarder à réagir face aux faiblesses de certains SFD, même lorsque celles-ci étaient mises en évidence dans les rapports d'inspection. Parfois, 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 que l'alarme a été entendue.
Ainsi, le temps écoulé entre l'identification du problème et la mise en place d'une AP atteint souvent plusieurs mois, voire des années. Le retard dans la prise de décision implique

[14]L'étude du CGAP sur l'administration provisoire dans la zone CEMAC et UEMOA a abouti à cette conclusion

généralement qu'au moment où l'AP est enfin mise en place, la santé du SFD s'est dégradée au point que les chances d'un redressement sont significativement compromises.

A cela s'ajoute l'absence de critères objectifs et précis pour déclencher l'AP. Les autorités de supervision ont ainsi toute latitude pour décider à quel moment placer un SFD sous AP.

1.2. La responsabilité du déclenchement

Aux termes des dispositions de l'article 62 de la loi portant réglementation des SFD, l'administration provisoire peut être sus-citée par :

- la demande de l'un des organes de cette institution ;
- la demande d'un organe d'une institution à laquelle elle est affiliée ou du réseau qui a créé l'organe financier.

La mise sous administration peut être également demandée lorsque la gestion du système financier décentralisé met en péril sa situation financière ou les intérêts de ses membres.
Dans ce dernier cas, sans que la loi ne le précise, on peut dire que toute personne ou entité intéressée peut en faire la demande.

L'absence de précision, ne serait-ce qu'à titre d'exemples, des demandeurs légitimes de mise sous administration provisoire peut limiter leur réactivité. Les organes de surveillance, l'Association Professionnelle des SFD, les créanciers et les employés, par exemple, pourraient ne pas savoir qu'ils peuvent demander la mise sous administration provisoire d'une institution.

1.3. La décision de mise sous administration provisoire

La compétence de la décision de mise sous administration provisoire appartient:

- au Ministre en charge des finances pour tous les SFD ;
- à la BCEAO ou la Commission Bancaire de l'UMOA pour les SFD visés à l'article 44 de la loi portant réglementation des SFD.

Le déclenchement est matérialisé par une décision motivée de celui qui en a la responsabilité. Toutefois, dans les cas où la responsabilité du déclenchement échoit à la BCEAO ou la Commission Bancaire, le pouvoir de nomination de l'administrateur provisoire revient toujours au Ministre en charge des finances en vertu de l'alinéa 2 de l'article 62 de la loi sus-citée.

1.4. La procédure de désignation de l'Administrateur Provisoire

Dès que la décision de mise sous administration provisoire est prise, que ce soit par le Ministre ou la Banque Centrale et la Commission Bancaire pour les SFD visés à l'article 44 de la loi, le Ministre dispose de sept (7) jours calendaires pour nommer l'Administrateur Provisoire.

Conformément aux dispositions de l'article 6 de la circulaire n° 006-2011/CB/C. relative à la mise sous administration provisoire des établissements de crédit et des systèmes financiers décentralisés de l'UMOA, le Ministre chargé des finances nomme par arrêté l'Administrateur Provisoire retenu. La décision de nomination fixe les conditions de sa rémunération.

L'article 8 de la circulaire sus-citée précise que « la décision de mise sous administration provisoire prise par la Commission Bancaire doit préciser les termes de référence de la mission de l'Administrateur Provisoire, notamment :

- la durée de la mission ;
- le rappel des attributions et l'indication des pouvoirs spécifiques dévolus à l'Administrateur Provisoire dans le cadre de sa mission ;
- l'établissement de la situation à la date de prise de service de l'Administrateur Provisoire ;
- les diligences attendues ».

Cette circulaire à vocation à s'appliquer à la mise sous administration provisoire des SFD visés à l'article 44 de la Loi portant réglementation des SFD mis sous administration provisoire par la Commission Bancaire. Il n'existe donc pas de textes qui précisent la procédure de mise sous administration provisoire décidée par le Ministre en charge des finances.

1.5. La mise en place du Comité de Suivi

Le déroulement de l'administration provisoire suppose la mise en œuvre par l'Administrateur Provisoire désigné, des actes d'administration et de direction qui lui sont confiés, en lieux et places des organes de gestion du SFD. La concentration de pouvoirs étendus entre les mains de l'Administrateur Provisoire présente des risques d'abus de pouvoir.

Pour limiter ce risque, le législateur stipule à l'article 10 de la circulaire n° 006-2011/CB/C relative à la mise sous administration provisoire des établissements de crédit et des systèmes financiers décentralisés de l'UMOA, que «il est recommandé au Ministre chargé des finances concerné, d'instituer un Comité de Suivi de l'administration provisoire chargé d'émettre des avis sur la conduite des opérations, les perspectives de redressement et l'exécution des termes de référence de la mission confiée à l'Administrateur Provisoire. Ce Comité de Suivi est composé

notamment:

- d'un représentant du Ministre chargé des finances, Président;
- du Directeur National du Trésor et de la Comptabilité Publique et/ou du Responsable de la direction de tutelle des établissements de crédit ou des systèmes financiers décentralisés, Membre, ou son représentant;
- du Directeur National de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) du pays concerné, Membre, ou son représentant.

Le Secrétariat du Comité de Suivi est assuré par l'Administrateur Provisoire.

Ce Comité de Suivi se réunit au moins une fois par trimestre pour, notamment, porter des appréciations, émettre des avis sur les rapports de l'Administrateur Provisoire et formuler des recommandations sur les conditions d'achèvement de l'administration provisoire.

Le procès-verbal de ces réunions est transmis à la Commission Bancaire ».

Le processus de la mise en place et le fonctionnement du Comité de Suivi peut rencontrer les problèmes suivants :

- les dispositions relatives à sa mise en place sont une recommandation et ne concernent que les SFD visés de l'article 44, ce qui peut aboutir à son absence dans le processus ;
- l'insuffisance de motivation, de formation, d'expérience et d'engagement des membres :
- le risque de conflits entre l'Administrateur Provisoire et le Comité de Suivi dans l'exercice des pouvoirs d'administration qui sont transférés conformément aux articles 62 et 66 de la loi portant réglementation des SFD.

1.6. La durée

La décision de nomination fixe la durée d'exécution de la mission de l'Administrateur Provisoire[15].

Cette durée est déterminée en fonction du temps de mise en œuvre du plan de redressement ou du temps jugé nécessaire pour surmonter la crise.

Le Ministre chargé des finances met fin aux fonctions de l'Administrateur Provisoire et procède à son remplacement, le cas échéant. Il en est de même pour la décision de prorogation.

La détermination de la durée du mandat de l'Administrateur Provisoire est délicate du fait de l'insuffisance du diagnostic de la situation du SFD rendant impossible l'évaluation des tâches à accomplir et le temps nécessaire.

[15]Article 65 de la loi portant réglementation des SFD

1.7. Les conditions de rémunération

L'article 66 de la loi portant réglementation des SFD dispose que « la décision de nomination de l'administrateur provisoire précise l'étendue de ses pouvoirs et de ses obligations, les conditions de sa rémunération et la durée de son mandat ».

Les conditions de rémunération de l'administrateur provisoire peuvent être confrontées aux difficultés suivantes :

- elle peut être insuffisamment motivante au regard du montant servi ;
- l'insuffisance de moyens pour prendre en charge ladite rémunération ;
- une rémunération non attelée aux objectifs ce qui lui enlève son caractère incitatif.

Section II : Le fonctionnement de l'administration provisoire des systèmes financiers décentralisés

L'entrée en vigueur de l'administration provisoire devrait être accompagnée de nombreuses mesures à mettre en œuvre par l'Administrateur Provisoire, sous la supervision du Comité de Suivi. Les activités de l'administrateur provisoire doivent provenir de l'application du cahier de charges à lui confié. Il reste entendu que la stratégie ainsi que le cahier de charges doivent être en relation avec les difficultés mises en exergue par le diagnostic du SFD.

2.1. Le cahier de charges de l'Administrateur Provisoire

Le résultat du diagnostic global, qui a justifié la mise sous administration provisoire, permettra de définir de manière réaliste, le cahier de charges de l'Administrateur Provisoire ainsi que le chronogramme de mise en œuvre. Ainsi, en fonction de l'ampleur des difficultés recensées, des objectifs devraient être assignés dans des délais déterminés et portés sur les considérations ci-après :

- la restructuration des entités de l'institution ;
- l'assainissement de la gestion ;
- le rétablissement de l'équilibre financier ;
- la restauration d'un climat social favorable.

L'élaboration d'un cahier de charges approprié est souvent rendue difficile par l'absence d'un diagnostic complet et approfondi de l'institution. Par ailleurs, l'absence d'indicateurs

quantifiables sur les objectifs assignés à l'Administrateur Provisoire rend difficile la vérification de leur mise en œuvre.

2.2. Les diligences à accomplir par l'Administrateur Provisoire

Les diligences à accomplir par l'Administrateur Provisoire consistent, d'une part, à l'élaboration et à la mise en d'œuvre d'un plan d'actions et, d'autre part, à la satisfaction des obligations de reporting.

2.2.1. L'élaboration et la mise en œuvre du plan d'actions

2.2.1.1. L'élaboration du plan d'actions

Sur la base du cahier de charges, l'administrateur provisoire doit élaborer un plan d'actions.
Il s'agit du plan de mise en œuvre ou de réalisation des objectifs globaux et spécifiques.
Le plan d'actions répond aux questions suivantes :

- qu'est-ce que nous avons à faire ?
- comment allons-nous le faire ?
- qui va le faire ?
- quand devra-t-il le faire ?
- de quelles ressources avons-nous besoin pour le faire ?

Les réponses à ces différentes questions jetteront les bases de la définition du budget et des financements à lever en vue de la mise en œuvre du plan d'actions.
De manière spécifique, le plan d'actions pourrait couvrir les dimensions organisationnelle, financière, commerciale et sociale.

- **Les objectifs et les résultats sur le plan organisationnel**

Sur le plan organisationnel, le plan d'actions pourrait décliner les activités relatives à :

- la réorganisation des différentes entités de l'institution ;
- redéploiement du personnel ;
- les actions de communication ;
- l'assainissement du climat social ;

- **Sur le plan financier :**

- la restauration de l'équilibre financier ;
- la restauration de la rentabilité ;

- **En matière commercial :**

- l'accroissement du niveau de collecte de l'épargne ;

- l’augmentation du taux de pénétration ;
- la mobilisation des membres ;
- l’augmentation de marges bénéficiaires ;

❖ **Sur le plan social :**

- l’amélioration des performances ;
- le meilleur développement et la valorisation des ressources humaines ;
- la motivation du personnel ;
- la mise en évidence des situations conflictuelles et l’apport de traitements appropriés.

2.2.1.2. La mise en œuvre du plan d’actions

La mise œuvre du plan d’actions consiste à accomplir des tâches quotidiennes conformément au cahier de charges. Malheureusement, l’Administrateur Provisoire peut rencontrer des difficultés dans toutes les séquences de la mise en œuvre du plan d’actions.
Les plus importantes sont relatives à l’insuffisance de ressources financières, l’insuffisance institutionnelle, les difficultés de poursuites des infractions, les actions intempestives judiciaires des créanciers.

- **L’insuffisance de ressources financières**

Une administration provisoire 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.
Si le SFD 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. Le gouvernement ne peut pas toujours facilement supporter de telles factures.

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.). Les frais les 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.).

Lorsque l'Administrateur Provisoire ne reçoit aucun financement extérieur; ses honoraires ainsi que les activités de redressement sont financés par le SFD, alors que celui-ci se trouve déjà dans une situation financière critique. Cela rend non seulement impossible l'exécution du mandat de l'AP mais aussi aggrave la situation financière du SFD. Enfin, les besoins de financement

extérieur vont au-delà de la période de l'AP : même lorsqu'un SFD se redresse effectivement, il demeure souvent fragile après l'AP et a besoin d'un appui continu pour retrouver des bases solides.

- **L'insuffisance institutionnelle**

A ce titre, l'absence dans le paysage institutionnel de l'organisme de gestion de système de garantie des dépôts[16] peut être citée. L'opérationnalisation de cette structure contribuerait à lever les obstacles liés à la recherche des fonds avant la mise sous administration provisoire.

- **Les difficultés de poursuites des infractions**

En cas de fraude massive, les poursuites judiciaires contre les auteurs sont essentielles tant pour réparer le dommage causé aux déposants et au SFD que pour préserver la confiance du public à l'égard de l'institution et du secteur financier, d'une manière générale. Toutefois, au regard de la complexité et de la lourdeur des procédures pénales, les mis en cause risquent de ne pas être condamnés.

- **Les actions judiciaires intempestives des créanciers**

La mise sous administration provisoire telle que prévue par la loi régissant les SFD est une mesure administrative. En conséquence, celle-ci ne met pas le SFD à l'abri des actions intempestives en justice intentées par les créanciers (fisc, banques, sécurités sociales, épargnants etc.), pour le recouvrement des sommes dont celui-ci est débiteur. Ces actions peuvent se traduire par des saisies des comptes bancaires et des biens meubles et immeubles du SFD.

Ces actions peuvent mettre à mal, voire annihiler les efforts de redressement de la structure en crise. A ce titre, les apports des bailleurs de fonds pour financer le redressement peuvent faire l'objet de saisies par des créanciers détenteurs de titres exécutoires délivrés par la justice. Au-delà des problèmes de trésorerie et de finance que ces actions engendrent, elles entrainent un désordre dans la gestion du SFD en crise. Toute chose qui peut accélérer sa faillite.

2.2.2. L'obligation du reporting

L'obligation de reporting porte sur les éléments suivants :

- la présentation au ministre et, dans le cas des SFD visés à l'article 44, à la Banque centrale ou à la CBU, au moins une fois tous les trois (3)mois, d'un rapport sur les opérations qu'il a accomplies ainsi que sur l'évolution de la situation financière du SFD[17]. Dans ce cadre, il conviendrait de mettre en évidence l'évolution de la situation de mise œuvre du plan

[16] Cet organisme est prévu à l'article 135 de la loi portant des SFD.
[17] Article 64 de la loi portant réglementation des SFD

d'actions adopté, les contraintes rencontrées, les besoins de modifications en termes de calendrier, de moyens etc. ;

- la présentation au Ministre et, s'il y a lieu, à la Banque Centrale ou à la Commission Bancaire de l'UMOA ; dans le délai d'une période n'excédant pas une année à partir de la date de la désignation de l'Administrateur Provisoire, d'un rapport précisant la nature, l'origine, et l'importance des difficultés du SFD ainsi que les mesures susceptibles d'assurer son redressement ou, à défaut, constater la cessation de paiement[18] ;
- la production et la transmission aux autorités de supervision des rapports d'activités, des états financiers, des indicateurs périodiques ainsi que des ratios prudentiels;
- toutes autres informations jugées importantes, notamment les cas de fraude, aux autorités de tutelle et au ministère public.

Les avantages de la transmission des informations peuvent être évincés par le manque de réactivité des autorités de tutelle.

La procédure d'ouverture de l'administration provisoire des SFD ainsi que son fonctionnement peuvent rencontrer des difficultés qu'il faut lever en prenant des mesures appropriées.

[18] Article 64 de la loi portant réglementation des SFD

CHAPITRE II : RECOMMANDATIONS POUR UNE MISE EN ŒUVRE REUSSIE DE L'ADMINISTRATION PROVISOIRE DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES

A l'évidence, la réussite de l'administration provisoire nécessite que l'ordre et l'organisation soient de mise dans la conduite du processus. Aussi, l'accompagnement de la justice pour « discipliner » les créanciers est essentiel dans la mesure où les SFD qui ont besoin de l'administration provisoire ont généralement des difficultés pour faire face aux demandes de remboursement. En conséquence, les procédures collectives, reconnues comme organisations de désintéressement dans les meilleures conditions possibles des créanciers, peuvent être mises à profit. Aussi dès qu'un SFD est mis sous administration provisoire, il doit être envisagé le déclenchement d'une procédure collective d'apurement du passif appropriée. Toutefois, cela ne doit pas occulter d'autres mesures, non moins importantes dans la réussite de l'administration provisoire, qui seront également développées.

Section I : l'accompagnement de la mise en œuvre de l'administration provisoire par les procédures collectives d'apurement du passif

Notons que le nouvel acte uniforme tient lieu de droit commun des procédures collectives en ce qu'il est applicable aux entreprises dont l'activité est soumise à un régime particulier lorsqu'il n'en est pas disposé autrement dans la règlementation spécifique régissant ladite activité. Sont visés ici les établissements de crédit au sens de la loi bancaire, les établissements de microfinance et les acteurs des marchés financiers ainsi que les sociétés d'assurance et de réassurance des Etats parties au traité de l'OHADA[19]. C'est dire qu'on doit bien faire une application cumulative des dispositions de l'acte uniforme et de la loi portant réglementation des SFD dans l'application des procédures collectives applicables aux SFD. Toutefois en cas de contradiction, la réglementation des SFD prévaudra.

A la faveur de la révision de l'acte uniforme, des procédures simplifiées de règlement préventif, de redressement judiciaire et de liquidation ont été instaurées. Les procédures simplifiées sont applicables aux petites entreprises[20].

[19] Article 1-1 de l'AUPC

[20] « petite entreprise » : toute entreprise individuelle, société ou autre personne morale de droit privé dont le nombre de travailleurs est inférieur ou égal à vingt (20), et dont le chiffre d'affaires n'excède pas cinquante millions (50.000.000) de francs CFA, hors taxes, au cours des douze (12) mois précédant la saisine de la juridiction compétente conformément au présent Acte uniforme

Par ailleurs, la loi portant réglementation des SFD permet l'application des dispositions de l'AUPC à travers son article 126[21].

Aussi, les procédures collectives susceptibles d'accompagner l'administration provisoire dans l'optique de la rendre plus efficace sont : la conciliation, le règlement préventif et le redressement judiciaire. Les deux premières procédures interviennent en l'absence d'une cessation de paiement et le redressement judiciaire est conditionné par l'existence d'une cessation de paiement. A ce propos, l'article 25 de l'acte uniforme définit la cessation de paiement comme « l'état où le débiteur se trouve dans l'impossibilité de faire face à son passif exigible avec son actif disponible, à l'exclusion des situations où les réserves de crédit ou les délais de paiement dont le débiteur bénéficie de la part de ses créanciers lui permettent de faire face à son passif exigible ». Et l'article 128 de la loi portant réglementation des SFD fait la précision suivante : « Nonobstant les dispositions de l'article 25 de l'Acte Uniforme de l'OHADA portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif, sont en état de cessation des paiements, les systèmes financiers décentralisés qui ne sont pas en mesure d'assurer leurs paiements, immédiatement ou à terme rapproché ».

Aussi, dans le cadre de l'accompagnement de d'administration provisoire par les procédures collectives, on peut retenir deux cas :

- l'existence d'une cessation de paiement ;
- l'absence d'une cessation de paiement.

Lorsque le profil du SFD est précisé et que la procédure collective d'apurement du passif appropriée est choisie, les difficultés résident dans la précision du rôle joué par chacune des parties prenantes au regard de la multiplicité des législations applicables.

1.1. Les organes de la procédure en cas de cessation de paiement : le redressement judiciaire

En cas de cessation de paiement, la procédure collective appropriée est le redressement judiciaire.

Le redressement judiciaire est une procédure collective destinée au sauvetage de l'entreprise débitrice en cessation des paiements mais dont la situation n'est pas irrémédiablement compromise, et à l'apurement de son passif au moyen d'un concordat de redressement.

[21] Les dispositions de droit commun relatives au règlement préventif, au redressement judiciaire et à la liquidation des biens sont applicables aux systèmes financiers décentralisés tant qu'il n'y est pas dérogé par les dispositions de la présente loi.

Pour le besoin d'un accompagnement, il est important de connaitre le rôle joué par les différents acteurs.

1.1.1. La juridiction compétente

La juridiction compétente, en matière de procédures collectives au Burkina Faso, est le tribunal de commerce pour les entreprises qui relèvent de la compétence territoriale de cette juridiction et le tribunal de grande instance pour les autres entreprises.
La juridiction compétente, celle qui a ouvert la procédure, a reçu deux fonctions essentielles de l'AUPC :

- une fonction de haute administration de la procédure qui l'amène à nommer et à révoquer les autres organes (Juge commissaire et syndic et seulement révocation des contrôleurs), à autoriser les opérations les plus importantes comme l'apposition des scellés, la continuation d'activité en cas de liquidation des biens, l'homologation du concordat, la conversion du redressement judiciaire en liquidation des biens, le prononcé de la clôture des opérations quelle que soit la procédure ;
- une fonction de centralisation des contestations dont l'objectif est d'assurer une bonne administration de la procédure. Ainsi, elle est habilitée à connaître de toutes les contestations nées de la procédure collective.

1.1.2. Le juge-commissaire

S'agissant du juge-commissaire, il est nommé par le jugement d'ouverture, en principe parmi les juges de la juridiction compétente autres que le président.
Placé sous l'autorité de la juridiction, il veille au déroulement rapide de la procédure et à la préservation des intérêts en présence.

1.1.3. Le ministère public

A ces organes judiciaires classiques s'ajoute le ministère public qui prend une importance croissante dans les procédures collectives du fait qu'elles revêtent un caractère d'ordre public et concernent l'intérêt général.
A titre principal, l'acte uniforme prévoit seulement un droit de communication réciproque entre le ministère public et le juge-commissaire.

1.1.4. Le syndic

Le syndic est un mandataire de justice rémunéré pour son travail[22]. La fonction du syndic consiste à assister le débiteur dans le redressement judiciaire. Le syndic conduit la procédure de vérification des créances et prépare le vote du concordat en essayant de rapprocher les positions du débiteur et des créanciers. Il revient au syndic d'engager les actions en justice : en recouvrement des créances, en responsabilité civile, en comblement du passif, en vue de l'extension de la procédure aux dirigeants sociaux...

Le syndic établit les relevés de toutes les créances[23]. Toutefois l'article 131 de la loi portant réglementation des SFD précise que : « lorsqu'un administrateur provisoire a été désigné par le Ministre, en application de l'article 62 alinéa 2 de la présente loi, le syndic nommé par la juridiction compétente, dans le cadre d'un règlement préventif et d'un redressement judiciaire, ne peut être chargé que de la surveillance des opérations de gestion telle qu'elle est prévue par l'article 52 alinéa 2[24] de l'Acte Uniforme de l'OHADA portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif ».

1.1.5. L'assemblée des créanciers et les contrôleurs

Le rôle direct des créanciers se manifeste à travers l'assemblée des créanciers et l'institution facultative des contrôleurs. L'assemblée des créanciers est chargée de voter le concordat de redressement. Cette assemblée n'est pas de rigueur si le concordat ne contient pas de demande de remise de dettes mais seulement des demandes de délais de paiement n'excédant pas deux ans.

Quant aux contrôleurs, dont leur désignation effective par le juge-commissaire dans une procédure donnée est facultative, sauf lorsqu'elle est demandée par la majorité des créanciers. Ils ont reçu de l'AUPC une mission quelque peu vague de surveillance et de contrôle. Ils sont consultés sur les questions importantes (comme la vérification des créances) et peuvent formuler des suggestions pour le bon déroulement de la procédure.

[22] Voir le Décret n°2016-736/PRES/PM/MJDHPC/MINEFID portant barème des honoraires des mandataires de judiciaires dans les procédures collectives d'apurement du passif

[23] Article 136 de la loi portant réglementation des SFD

[24] Toutefois, le débiteur peut accomplir valablement, seul, les actes conservatoires et ceux de gestion courante entrant dans l'activité habituelle de l'entreprise, conformément aux usages de la profession, à charge d'en rendre compte au syndic.

1.1.6. La Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et la Commission Bancaire de l'UMOA

La Banque Centrale ou la Commission Bancaire doit donner son avis préalablement à l'ouverture de toute procédure de redressement judiciaire. Le président de la juridiction compétente doit les saisir par écrit. Elles ont vingt et un (21) jours pour donner leur avis[25].

1.1.7. Le Ministère en charge des finances

Le Ministre chargé des finances n'a pas un rôle important en matière de redressement judiciaire des SFD. L'article 130 de la loi portant réglementation des SFD prévoit seulement son information par la Commission Bancaire ou la BCEAO.

1.1.8. L'organe chargé de la gestion des dépôts de garantie

L'organisme chargé de la gestion du système de garantie des dépôts informe les déposants du montant des créances exclues de son champ d'intervention et précise les modalités de déclaration desdites créances auprès du syndic[26]. Toutefois ledit organisme n'est pas encore mis en place au Burkina Faso et dans l'UEMOA. Pour une gestion efficace, il va falloir mettre en place cet organisme et le rendre opérationnel.

1.1.9. Le représentant légal du système financier décentralisé sous administration provisoire

L'article 25 alinéas 1 de l'AUPC dispose que « le débiteur qui est en cessation des paiements doit faire une déclaration aux fins d'obtenir l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire ou de liquidation des biens quelle que soit la nature de ses dettes ». Aussi, il appartient, au SFD en cessation de paiement, à travers son représentant légal, de saisir la juridiction compétente pour demander l'ouverture d'un redressement judiciaire.

1.2. Les organes de la procédure en l'absence de cessation de paiement : la conciliation et le règlement préventif

[25] Article 130 de la loi portant réglementation des SFD
[26] Article 135 de la loi portant réglementation des SFD

En l'absence de cessation de paiement, les procédures préventives que sont la conciliation et le règlement préventif sont destinées à sauvegarder les entreprises en crise. Le point commun de ces deux (2) procédures est qu'elles doivent intervenir avant la cessation de paiement.

1.2.1. La conciliation

La conciliation est une procédure préventive, consensuelle et confidentielle, destinée à éviter la cessation des paiements de l'entreprise débitrice afin d'effectuer, en tout ou partie, sa restructuration financière ou opérationnelle pour la sauvegarder.

Il est important de souligner que la procédure de conciliation, au regard certainement de son apparition avec la modification de l'AUPC, n'a pas été traitée par la loi portant réglementation des SFD. Cela ne doit pas faire obstacle à son utilisation pour résoudre les difficultés des SFD dans la mesure où l'AUPC est le droit commun des SFD.

A l'article 5-3 de l'AUPC, il est précisé que : « la procédure de conciliation est ouverte par le président de la juridiction compétente, statuant à huis clos, pour une durée n'excédant pas trois (3) mois mais qu'il peut, par une décision spécialement motivée, proroger d'un mois au plus à la demande du débiteur, après avis écrit du conciliateur. A l'expiration de ces délais, la conciliation prend fin de plein droit et il ne peut être ouvert une nouvelle procédure de conciliation avant expiration d'un délai de trois (3) mois ».

Pendant la durée de son exécution, l'accord interrompt ou interdit toute action en justice et arrête ou interdit toute poursuite individuelle, tant sur les meubles que les immeubles du débiteur, dans le but d'obtenir le paiement des créances qui en font l'objet. L'accord interrompt, pour la même durée, les délais impartis aux créanciers partis à l'accord à peine de déchéance ou de résolution des droits afférents aux créances mentionnées par l'accord[27].

La décision ouvrant la conciliation ou rejetant la demande d'ouverture ne fait l'objet d'aucune publicité. En conséquence, le caractère confidentiel de la procédure de conciliation parait très adapté au redressement des SFD dont la révélation des difficultés peut précipiter sa faillite. Cependant, cet avantage est évincé, au moins pour les SFD visés par l'article 44 de la loi portant règlementation des SFD, par l'article 11 de la circulaire n°006-2011/CB/C relative à la mise sous

[27] Article 5-2 de l'AUPC

administration provisoire des établissements de crédit et des systèmes financiers décentralisés. En effet, cette disposition impose la publication de la mise sous administration provisoire au journal officiel et dans un journal d'annonces légales. Il pourrait être envisagé la modification de cette disposition pour permettre à la procédure de conciliation d'accompagner efficacement la mise sous administration provisoire.

Un autre avantage de cette procédure est que l'AUPC accorde à ceux qui apportent de la trésorerie et des biens en vue de la poursuite des activités de l'entreprise au titre d'une conciliation homologuée, un privilège en cas de liquidation de ladite entreprise[28]. En d'autres termes, ils seront payés, avant tous les autres créanciers en cas de liquidation[29].

1.2.1.1. Le débiteur

L'article 5-2 alinéa 1 de l'AUPC dispose que « le président de la juridiction compétente est saisi par une requête du débiteur ou par une requête conjointe de ce dernier avec un ou plusieurs de ses créanciers. Cette demande expose ses difficultés ainsi que les moyens d'y faire face ». Aussi, l'administrateur provisoire a la qualité en vertu de cette disposition, pour saisir le tribunal de commerce afin de déclencher une procédure de conciliation. Il est indiqué au point 6 de l'article 5-2 alinéas 2 de l'AUPC que le débiteur peut joindre à la demande d'ouverture d'une procédure de conciliation les références d'un conciliateur.

1.2.1.2. La juridiction compétente

La procédure de conciliation est ouverte par le président de la juridiction compétente, statuant à huis clos, pour une durée n'excédant pas trois (3) mois mais qu'il peut, par une décision spécialement motivée, proroger d'un mois au plus à la demande du débiteur, après avis écrit du conciliateur. A l'expiration de ces délais, la conciliation prend fin de plein droit et il ne peut être ouvert une nouvelle procédure de conciliation avant expiration d'un délai de trois (3) mois.

Dans la décision d'ouverture, le président de la juridiction compétente désigne un conciliateur.
Si le débiteur est mis en demeure ou poursuivi par un créancier appelé à la conciliation pendant la période de recherche de l'accord, telle que définie à l'article 5-3 de l'AUPC, le président du tribunal peut, à la demande du débiteur, et après avis du conciliateur, reporter le paiement des sommes dues et ordonner la suspension des poursuites engagées par un créancier.

[28] Article 5 de l'AUPC
[29] Article 166 et 167 de l'AUPC

1.2.1.3. Le conciliateur

Le conciliateur a pour mission de favoriser la conclusion, entre le débiteur et ses principaux créanciers ainsi que, le cas échéant, ses cocontractants habituels, d'un accord amiable destiné à mettre fin aux difficultés de l'entreprise.

1.2.2. Le règlement préventif

Le règlement préventif est ouvert au débiteur qui, sans être en état de cessation de paiement, justifie de difficultés financières ou économiques sérieuses.

1.2.2.1. Le débiteur

Le débiteur est chargé de saisir la juridiction compétente en vue de l'ouverture de la procédure de règlement préventif. Il est chargé aussi de l'élaboration du concordat préventif. L'article 129 de la loi portant réglementation des SFD dispose que « le représentant légal d'un système financier décentralisé, qui envisage de déposer une requête aux fins d'ouverture d'une procédure de règlement préventif, doit, par lettre recommandée avec accusé de réception ou lettre remise contre récépissé, saisir la Banque Centrale ou la Commission Bancaire d'une demande d'avis préalablement à la saisine du Président de la juridiction compétente. Cette demande comporte les pièces nécessaires à l'information de la Commission Bancaire ou la Banque Centrale ».

1.2.2.2. L'expert

L'expert est chargé de faire au président de la juridiction compétente un rapport sur la situation financière et économique de l'entreprise débitrice et les perspectives de redressement, compte tenu des délais et remises consentis ou susceptibles de l'être par les créanciers et toutes autres mesures contenues dans le projet de concordat préventif.

L'expert au règlement préventif rend compte régulièrement, au président de la juridiction compétente, de l'état d'avancement de sa mission et formule toutes observations utiles. S'il a connaissance de la survenance de la cessation des paiements, il en informe sans délai le président de la juridiction compétente.

1.2.2.3. La juridiction compétente

La juridiction compétente est chargée de :

- rendre la décision de suspension des poursuites individuelles ;
- désigner l'expert ;
- homologuer, rejeter ou annuler le concordat préventif.

1.2.2.4. La BCEAO ou la Commission Bancaire de l'UMOA

Après saisine du représentant légal du SFD qui envisage de déclencher une procédure de règlement préventif, la BCEAO ou la Commission Bancaire dispose d'un délai d'un mois pour donner son avis[30].

1.2.2.5. La structure chargée de la gestion de la garantie de dépôt et le Ministère en charge des finances

L'organisme chargé de la gestion du système de garantie des dépôts et le Ministre en charge des finances n'ont qu'un rôle passif au regard de l'article 129 de la loi portant réglementation des SFD. En effet, ledit article dispose en son alinéa 5 que « la Banque Centrale ou la Commission Bancaire, une fois saisie, informe sans délai, s'il y a lieu, l'organisme chargé de la gestion du système de garantie des dépôts et le Ministre ».
En somme, les procédures collectives d'apurement du passif, si elles sont utilisées en bonne intelligence, peuvent contribuer significativement à l'efficacité de l'administration provisoire des SFD en tant qu'outils de redressement.

La contrainte majeure est liée aux charges inhérentes à la prise en charge des mandataires de justice (expert, syndic, conciliateur). A ce sujet, la solution pourrait venir de mesures dérogatoires à l'initiative du Gouvernent burkinabè ou de la BCEAO pour adapter lesdites charges à la situation des SFD. Cette mesure, si elle prise, serait en conformité avec l'AUPC dans la mesure où celui-ci permet l'existence des dispositions dérogatoires dans le secteur de la microfinance.

Dans la même dynamique que l'accompagnement des procédures collectives d'apurement du passif d'autres mesures peuvent contribuer à la réussite de l'AP des SFD.

[30] Article 129 de la loi portant réglementation des SFD

Section II : Les autres mesures susceptibles d'optimiser la gestion des administrations provisoires des systèmes financiers décentralisés

Dans le cadre de ces mesures, les recommandations suivantes ont été faites :

- la mise sous administration provisoire en temps approprié ;
- la mise en place d'un mécanisme de financement des administrations provisoires ;
- la mise en place de mesures incitatives ;
- la formation des acteurs impliqués dans la gestion des administrations provisoires ;
- l'intégration d'une communication appropriée.

2.1. La mise sous administration provisoire en temps approprié

Pour prendre en temps approprié la décision de mise sous administration provisoire, il faut non seulement un suivi rigoureux des SFD mais aussi la mise en place des signaux objectifs devant entrainer son déclenchement. Un suivi rigoureux permet d'alerter très tôt les autorités de supervision qui commanderont un diagnostic financier et institutionnel conséquent.

2.2. La mise en place d'un mécanisme de financement des administrations provisoires

La disponibilité des ressources pour assurer le financement est une condition préalable à la réussite de l'administration provisoire des SFD. Aussi, l'opérationnalisation de la structure chargée de la gestion du système de garantie des dépôts, prévue par la loi portant réglementation bancaire, pourrait apporter ne serait-ce qu'un début de solution. Par ailleurs on pourrait imaginer la mise en place d'un fonds d'assainissement qui prendra en charge, entre autres, les frais liés à la mise sous administration provisoire des SFD.

Dans le cadre du fonctionnement l'administration provisoire de l'Union Régionale des Caisses Populaires du Sud-Ouest (URCPSO)[31], certains partenaires ont mis à la disposition de l'Union, soit un fonds de crédit ou un fonds de risque pour lui permettre d'améliorer son portefeuille de crédit en prenant plus de risques. Toute chose qui a contribué à l'aboutissement du processus.

2.3. La mise en place de mesures incitatives

La motivation de l'Administrateur Provisoire est une condition essentielle dans la réussite d'une administration provisoire. A cet égard, la nomination, en tant qu'Administrateur Provisoire, d'un

[31]Mise sous administration provisoire en avril 2002

SFD leader sur son marché présente un avantage incontestable : le SFD possède en effet l'expérience et les compétences internes nécessaires ainsi que la motivation de voir réussir l'opération et la capacité à absorber le SFD défaillant. Ce fut le cas dans l'administration provisoire de l'URCPSO, en 2002, avec la Fédération des Caisses Populaires du Burkina (FCPB) comme Administrateur Provisoire. Mais cette option comporte aussi des risques évidents pour l'Administrateur Provisoire. Elle peut être envisagée lorsque l'institution défaillante est plus petite et lorsque la méthodologie et le public visé sont similaires pour les deux institutions. Si l'AP réussit, le SFD 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, le SFD nommé Administrateur Provisoire protège le marché et lui-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 rémunération devrait être indexée sur des indicateurs de performance.

2.4. La formation des acteurs impliqués dans la gestion des administrations provisoires

Un des facteurs de réussite des administrations provisoires est un suivi rigoureux et professionnel de la part du Comité de Suivi et des entités de supervision pour prendre les bonnes décisions au bon moment et apporter un appui à l'Administrateur Provisoire. Cela nécessite une bonne formation et l'élaboration d'un guide prenant en compte des thèmes relatifs à l'administration provisoire. Il s'agit entre autres :

- du management stratégique et opérationnel des SFD ;
- des procédures collectives d'apurement du passif applicables aux SFD ;
- de la gestion du changement ;
- de la stratégie de communication en situation de crise des SFD.

2.5. L'intégration d'une communication appropriée

La mise sous administration provisoire doit être accompagnée d'une communication afin de préserver la confiance des clients, des autres créanciers et du public. La situation et le plan de redressement devraient faire l'objet de communication. Les actions de communication à l'endroit des épargnants et des créanciers évitent la désinformation et favorisent l'accompagnement de ces derniers dans la recherche des solutions de redressement.

Au titre de la deuxième partie et au regard de notre paysage juridique et institutionnel, il ressort que la mise en œuvre de l'administration provisoire d'un SFD ne peut pas se faire sans difficultés. Ces difficultés peuvent être de nature et de sources diverses. En conséquence, nous avons fait des recommandations susceptibles de contenir ces difficultés. A ce titre, et au regard de l'importance d'organiser et de « discipliner » le paiement des dettes des SFD sous administration provisoire, l'accompagnement des procédures collectives a fait l'objet de développement. De plus, des recommandations relatives à la mise en place d'un mécanisme de financement des administrations provisoires, à la mise en place de mesures incitatives, à la formation des acteurs impliqués dans la gestion des administrations provisoires et à l'intégration d'une communication appropriée ont été faites.

CONCLUSION GENERALE

La gestion des systèmes financiers décentralisés en crise renferme plusieurs dimensions. L'étude que nous avons effectuée s'est intéressée à l'une d'entre elles à travers le thème: **« la gestion de l'administration provisoire des institutions de microfinance en crise : cas des institutions sous forme de SARL et SA dans la zone UEMOA».** L'objectif étant de contribuer à une meilleure connaissance de l'administration provisoire des systèmes financiers décentralisés constitués sous forme Société Anonyme(SA) et Sociétés à Responsabilité Limité (SARL).

Pour atteindre à notre objectif, une première partie de l'étude a été consacrée à la mise en évidence des signaux d'un système financier décentralisé en crise au travers des indicateurs financiers et non financiers. Au titre des indicateurs financiers, des outils tirés de la réglementation applicable aux SFD ont été exploités. Il s'agit en l'occurrence :

- des ratios et normes prudentiels ;
- des indicateurs périodiques de performances.

Les causes desdites difficultés ont été également passées en revue. Il est ressorti que ces causes peuvent non seulement être liées à l'exploitation et à l'évolution de l'environnement et à la conjoncture mais aussi être d'ordre accidentel.

Par ailleurs, les mesures administratives et les sanctions (disciplinaires, pécuniaires ou pénales) prévues par la loi qui interviennent dans la gestion des SFD porteurs de difficultés ont été examinées.
Parmi les mesures administratives, nous avons retenu l'administration provisoire pour approfondir notre étude conformément à l'objectif sus-cité.

Ainsi, la deuxième partie, a été mise à profit pour décrire le processus de mise en œuvre de l'administration provisoire des SFD en mettant en exergue les difficultés qu'elle peut rencontrer. Toute chose qui nous a permis de vérifier notre hypothèse générale selon laquelle la mise en œuvre de l'administration provisoire des SFD peut rencontrer des difficultés. En outre, la première hypothèse spécifique (H1) a été vérifiée. En effet, il est ressorti d'une part qu'un des facteurs du déclenchement tardif de l'administration provisoire est l'absence de critères objectifs préétablis. Quant à la deuxième hypothèse spécifique (H2), elle n'a pas été vérifiée. En effet, l'interprétation cumulative des dispositions de l'acte uniforme sur les sociétés commerciales et le groupement d'intérêt économique et celles régissant la même matière prévues dans la

réglementation des systèmes financiers décentralisés a abouti à l'exclusion des premières dans la gestion de l'administration provisoire des IMF dans la Zone UEMOA. En rappel les hypothèses spécifiques étaient:

- H1 : les conditions de déclenchement de l'administration provisoire des SFD souffrent d'imprécisions ;
- H2 : il existe un risque de conflit entre les dispositions relatives à l'administration provisoire prévues par l'acte uniforme sur les sociétés commerciales et le groupement d'intérêt économique et celles régissant la même matière prévues dans la réglementation des systèmes financiers décentralisés.

Pour contenir ces difficultés, des recommandations ont été faites. A ce titre, et au regard de l'importance d'organiser et de « discipliner » le paiement des dettes des SFD sous administration provisoire, l'accompagnement des procédures collectives d'apurement du passif a été retenu et fait l'objet de développement à partir de deux (2) hypothèses :

- l'existence d'une cessation de paiement avec possibilité de redressement, auquel cas on peut adjoindre la procédure de redressement judiciaire ;
- l'absence de cessation de paiement où les procédures de conciliation et de règlement préventif sont appropriées.

Dans une perspective d'améliorer l'efficacité et l'applicabilité des textes juridiques en vigueur, des dispositions complémentaires ont fait l'objet de suggestion.

De plus, des recommandations relatives à la mise en place d'un mécanisme de financement des administrations provisoires, à la mise en place de mesures incitatives, à la formation des acteurs impliqués dans la gestion des administrations provisoires et à l'intégration d'une communication appropriée ont été faites.

A ce stade, nous estimons, avoir atteint notre objectif à L'objectif étant de contribuer à une meilleure connaissance de l'administration provisoire des systèmes financiers décentralisés constitués sous forme Société Anonyme(SA) et Sociétés à Responsabilité Limité (SARL) même si nous pouvons reconnaître que la question est loin d'avoir été épuisée.

En définitive, il convient de réaffirmer que la mise sous administration provisoire ne doit pas être une mesure par défaut. Elle doit être décidée, si elle est la mesure appropriée à un temps donné.

Aussi, la procédure de liquidation doit être déclenchée lorsque la situation d'un SFD est irrémédiablement compromise.

BIBLIOGRAPHIE

❖ **Ouvrage général**

- TOH Aymar, La prévention des difficultés des entreprises : étude comparée de droit français et droit OHADA, Université de Bordeaux, décembre 2015

❖ **Textes juridiques**

- Acte uniforme portant Droit des Sociétés Commerciales et du Groupement d'Intérêt Economique du 30 janvier 2014
- Acte uniforme portant Procédures Collectives d'Apurement du Passif du 10 septembre 2015
- Circulaire n°001-2011/CB/C du 04 janvier 2011 relative à la procédure d'audition des dirigeants, administrateurs et représentants des actionnaires des établissements de crédit et des systèmes financiers décentralisés de l'UMOA
- Circulaire n°006-2011/CB/C du 04 janvier 2011 relative à la mise sous administration provisoire des établissements de crédit et des systèmes financiers décentralisés de l'UMOA
- Instruction n°10-08-2010 du 30 août 2010 relative aux règles prudentielles applicables aux systèmes financiers décentralisés
- Instruction n°16-12-2010 du 29 décembre 2010 relative au financement des immobilisations et des participations par les systèmes financiers décentralisés
- Instruction n°20-08-2010 du 29 décembre 2010 relative aux indicateurs périodiques à transmettre par les systèmes financiers décentralisés
- Loi uniforme portant réglementation des systèmes financiers décentralisés (internalisée au Burkina Faso par la loi n°23-2009/AN portant réglementation des systèmes financiers décentralisés du 14 mai 2009) et son décret d'application

❖ **Mémoire**

- GABA Schardanazaire A. Diagnostic financier d'un SFD ; cas de WAGES, CESAG, octobre 2010

❖ **Rapports, études et autres documents**

- APSFD-Burkina Faso, Rapport d'analyse des performances financières des membres de 2014
- APSFD-Côte d'Ivoire, Rapport de benchmarking 2014 des Systèmes Financiers Décentralisés de Cote d'Ivoire

- APSFD-Sénégal, Rapport de performance des SFD ayant reportés au MIX de 2009 -2011
- CGAP, Note d'information n°91-decembre 2013
- Guide des sanctions des SFD
- Maison de l'entreprise du Burkina Faso, Guide sur la gestion des tutelles et des administrations provisoires des SFD du Burkina Faso, septembre 2014
- Plan d'actions pour la préservation et la consolidation de la viabilité du secteur de la microfinance dans l'UMOA
- Professeur Michel SAWADOGO, Formation des juristes Béninois sur le droit OHADA, Mai 2008
- Secrétariat Permanent pour la Promotion de la Microfinance, Rapport 2014 sur le secteur de la microfinance du Burkina Faso
- Secrétariat Permanent pour la promotion de la Microfinance, Rapport Général de la 8ème du Cadre de National de Concertation des acteurs de la Microfinance

❖ **Sites web**

- www.apsfd-burkina.bf
- www.apsfdci.com
- www.apsfdsenegal.sn
- www.bceao.int
- www.cgap.org
- www.memoireonline.com

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1: Instruction n°10-08-2010 du 30 août 2010 relative aux règles prudentielles applicables aux systèmes financiers décentralisés ..... D

ANNEXE 2: Instruction n°16-12-2010 du 29 décembre 2010 relative au financement des immobilisations et des participations par les systèmes financiers décentralisés..... D

ANNEXE 3: Instruction n°20-08-2010 du 29 décembre 2010 relative aux indicateurs périodiques à transmettre par les systèmes financiers décentralisés ..... E

ANNEXE 1: Instruction n°10-08-2010 du 30 août 2010 relative aux règles prudentielles applicables aux systèmes financiers décentralisés

ANNEXE 2: Instruction n°16-12-2010 du 29 décembre 2010 relative au financement des immobilisations et des participations par les systèmes financiers décentralisés

ANNEXE 3: Instruction n°20-08-2010 du 29 décembre 2010 relative aux indicateurs périodiques à transmettre par les systèmes financiers décentralisés

TABLE DES MATIERES

CITATIONS I

DEDICACE II

REMERCIEMENTS III

RESUME IV

ABSTRACT VI

SIGLES ET ABREVIATIONS VII

LISTE DES TABLEAUX VIII

SOMMAIRE IX

INTRODUCTION GENERALE 1

PREMIERE PARTIE : GENERALITES SUR LA GESTION DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES EN CRISE 5

CHAPITRE I : LES MANIFESTATIONS ET LES CAUSES DES DIFFICULTES DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES 6

SECTION I : LES MANIFESTATIONS DES DIFFICULTES DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES 6

1.1. Les indicateurs d'alerte non financiers 6
1.2. Les indicateurs d'alerte financiers 7
1.2.1. Les indicateurs d'alerte financiers issus des normes et ratios prudentiels 7
1.2.2. Les indicateurs financiers d'alerte issus des indicateurs périodiques de performance 11

SECTION II : LES CAUSES DES DIFFICULTES DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES 15

2.1. Les causes liées à l'exploitation et à la gestion des systèmes financiers décentralisés 15
2.2. Les causes liées à l'évolution de l'environnement et de la conjoncture 16
2.3. Les causes purement accidentelles 16

CHAPITRE II : MESURES ADMINISTRATIVES ET SANCTIONS ENCOURUES PAR LES SFD EN CRISE 18

SECTION I : LES MESURES ADMINISTRATIVES ENCOURUES PAR LES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES EN CRISE 18

1.1. La procédure de mise en garde 18
1.1.1. Définition 18
1.1.2. Conditions de déclenchement 19
1.2. L'injonction à l'effet de prendre dans un délai déterminé les mesures de redressement nécessaires ou toutes mesures conservatoires 19
1.2.1. Définition 19
1.2.2. Conditions de déclenchement 19

1.3. L'audition des dirigeants 20
1.3.1. Définition 20
13.2. Conditions de déclenchement 20
1.4. La mise sous surveillance rapprochée 20
1.4.1. Définition 20
1.4.2. Conditions de déclenchement 21
1.5. La convocation d'une Assemblée Générale en vue de démettre les dirigeants 21
1.5.1. Définition 21
1.5.2. Conditions de déclenchement 21
1.6. La mise sous administration provisoire 22
1.6.1. Définition 22
1.6.2. Conditions de déclenchement 22
1.7. La liquidation 22
1.7.1. Définition 22
1.7.2. Conditions de déclenchement 23

SECTION II : LES SANCTIONS ENCOURUES PAR LES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES EN CRISE 23

2.1. Les sanctions disciplinaires 23
2.1.1. L'avertissement 23
2.1.2. Le blâme 23
2.1.3. La suspension ou l'interdiction de tout ou partie des opérations 24
2.1.4. La suspension ou la destitution des dirigeants responsables 24
2.1.5. Le retrait d'agrément. 24
2.2. Les sanctions pécuniaires 25
2.3. Les sanctions pénales 25

DEUXIEME PARTIE : GESTION DE L'ADMINISTRATION 28

PROVISOIRE DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES : PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE ET RECOMMANDATIONS 28

CHAPITRE I: PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DE L'ADMINISTRATION PROVISOIRE DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES ET DIFFICULTES AFFERENTES 30

SECTION I : LA PROCEDURE D'OUVERTURE DE L'ADMINISTRATION PROVISOIRE DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES 31

1.1. Les causes du déclenchement de la procédure 31
1.2. La responsabilité du déclenchement 32

1.3. La décision de mise sous administration provisoire 32
1.4. La procédure de désignation de l'Administrateur Provisoire 33
1.5. La mise en place du Comité de Suivi 33
1.6. La durée 34
1.7. Les conditions de rémunération 35

SECTION II : LE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION PROVISOIRE DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES 35

2.1. Le cahier de charges de l'Administrateur Provisoire 35
2.2. Les diligences à accomplir par l'Administrateur Provisoire 36
2.2.1. L'élaboration et la mise en œuvre du plan d'actions 36
2.2.1.1. L'élaboration du plan d'actions 36
2.2.1.2. La mise en œuvre du plan d'actions 37
2.2.2. L'obligation du reporting 38

CHAPITRE II : RECOMMANDATIONS POUR UNE MISE EN ŒUVRE REUSSIE DE L'ADMINISTRATION PROVISOIRE DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES 40

SECTION I : L'ACCOMPAGNEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ADMINISTRATION PROVISOIRE PAR LES PROCEDURES COLLECTIVES D'APUREMENT DU PASSIF 40

1.1. Les organes de la procédure en cas de cessation de paiement : le redressement judiciaire 41
1.1.1. La juridiction compétente 42
1.1.2. Le juge-commissaire 42
1.1.3. Le ministère public 42
1.1.4. Le syndic 43
1.1.5. L'assemblée des créanciers et les contrôleurs 43
1.1.6. La Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et la Commission 44
1.1.7. Le Ministère en charge des finances 44
1.1.8. L'organe chargé de la gestion des dépôts de garantie 44
1.1.9. Le représentant légal du système financier décentralisé sous administration provisoire 44
1.2. Les organes de la procédure en l'absence de cessation de paiement : la conciliation et le règlement préventif 44
1.2.1. La conciliation 45
1.2.1.1. Le débiteur 46
1.2.1.2. La juridiction compétente 46
1.2.1.3. Le conciliateur 47
1.2.2. Le règlement préventif 47
1.2.2.1. Le débiteur 47
1.2.2.2. L'expert 47

1.2.2.3. La juridiction compétente 47
1.2.2.4. La BCEAO ou la Commission Bancaire de l'UMOA 48
1.2.2.5. La structure chargée de la gestion de la garantie de dépôt et le Ministère en charge des finances . 48

SECTION II : LES AUTRES MESURES SUSCEPTIBLES D'OPTIMISER LA GESTION DES ADMINISTRATIONS PROVISOIRES DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES 49

2.1. La mise sous administration provisoire en temps approprié 49
2.2. La mise en place d'un mécanisme de financement des administrations provisoires **49**
2.3. La mise en place de mesures incitatives **49**
2.4. La formation des acteurs impliqués dans la gestion des administrations provisoires **50**
2.5. L'intégration d'une communication appropriée **50**

CONCLUSION GENERALE 52

BIBLIOGRAPHIE ..... A

LISTE DES ANNEXES C

TABLE DES MATIERES ..... F