

**BANQUE CENTRALE DES ÉTATS D'AFRIQUE DE L'OUEST**

**ÉTUDE SUR LES MODALITÉS DE MISE EN PLACE D'UN  
FONDS DE SECURITÉ AU SEIN DES RÉSEAUX DE  
MICROFINANCE DANS L'UEMOA**

**RAPPORT FINAL**

Les idées et opinions consignées dans ce rapport correspondent aux analyses des consultants et n'engagent en rien la Banque Centrale des États d'Afrique de l'Ouest.

**Juin 2011**

## S O M M A I R E

<b>SIGLES ET ACRONYMES .....</b>	<b>2</b>
<b>RÉSUMÉ SYNTHÉTIQUE.....</b>	<b>3</b>
1. <i>Diagnostic.....</i>	<i>3</i>
2. <i>Propositions.....</i>	<i>7</i>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>11</b>
<b>1. DIAGNOSTIC .....</b>	<b>13</b>
1.1. PROBLÉMATIQUE DE L'ÉTUDE / POSITION DU PROBLÈME .....	13
1.2. SITUATION EN ZONE UEMOA .....	20
1.2.1. <i>Situation des réseaux mutualistes de la zone UEMOA .....</i>	<i>20</i>
1.2.2. <i>Description générale des Fonds constitués dans les réseaux de la zone UEMOA.....</i>	<i>29</i>
1.2.3. <i>Couverture déficits d'exploitation / de réserves .....</i>	<i>32</i>
1.2.4. <i>Couverture de risques conjoncturels.....</i>	<i>36</i>
1.2.5. <i>Mécanismes gérés par la Caisse Centrale .....</i>	<i>37</i>
1.2.6. <i>Autres Fonds spécifiques.....</i>	<i>38</i>
1.3. EXPÉRIENCE INTERNATIONALE .....	40
1.3.1. <i>Fonds de sécurité internes .....</i>	<i>41</i>
1.3.2. <i>Fonds de stabilisation inter-institutions .....</i>	<i>46</i>
1.3.3. <i>Fonds de refinancement ou de liquidité.....</i>	<i>48</i>
1.3.4. <i>Fonds de garantie des dépôts .....</i>	<i>52</i>
1.3.5. <i>Programmes de renforcement des capacités et de gestion des risques .....</i>	<i>53</i>
1.3.6. <i>Synthèse.....</i>	<i>55</i>
<b>2. PROPOSITIONS .....</b>	<b>57</b>
2.1. AMÉLIORATION DU DISPOSITIF FONDS DE SÉCURITÉ BCEAO .....	57
2.2. MISE EN ŒUVRE.....	63
2.3. MÉCANISMES DE SÉCURISATION COMPLÉMENTAIRES .....	76
<b>ANNEXES (DOCUMENT SÉPARÉ) .....</b>	<b>85</b>
1. <i>Tableaux comparatifs des Fonds existants dans les réseaux UEMOA</i>	
2. <i>Expérience internationale</i>	
3. <i>Termes de référence</i>	
4. <i>Éléments de réflexion sur des mécanismes de sécurisation des réseaux mutualistes complémentaires au Fonds de sécurité réglementaire</i>	
5. <i>Références bibliographiques</i>	
6. <i>Présentation des résultats des groupes de travail de l'atelier de Bamako (26-27 mai 2011)</i>	

## SIGLES ET ACRONYMES

BCEAO	: Banque Centrale des États d'Afrique de l'Ouest
BIMAO	: Banque des Institutions Mutualistes d'Afrique de l'Ouest
CAC	: Commissaire aux comptes
CB	: Caisse de base ou CL ou Coopec ou IMCEC
CCMAO	: Confédération des Caisses Mutualistes d'Afrique de l'Ouest
CDR	: Compte de résultat
CG	: Comité de gestion
CIF	: Confédération des Institutions Financières, basée à Ouagadougou et regroupant RCPB, PAMECAS, Nyesigiso, Kafo Jiginew, FUCEC et FECECAM
CL	: Caisse locale ou CB ou Coopec ou IMCEC
CLCAM	: Caisse locale de crédit agricole mutuel, du réseau FECECAM Bénin
CMS	: Crédit Mutuel du Sénégal
FECECAM	: Fédération des caisses d'épargne et de crédit agricole mutuel du Bénin
FG	: Fonds de garantie
FIGAM	: Fonds Interrégional de Garantie Mutuelle du réseau CECAM
FMG	: Francs Malgaches
FS	: Fonds de sécurité
FUCEC-Togo	: Faîtière des unités coopératives d'épargne et de crédit du Togo
Kafo Jiginew	: Réseau mutualiste du Mali
MAFUCECTO	: Mutuelle d'Assurance de la FUCEC-Togo
NS	: Note de service
Nyesigiso	: Réseau mutualiste du Mali
PAMECAS	: Réseau mutualiste du Sénégal
RAN	: Report à nouveau
RCPB	: Réseau des caisses populaires du Burkina Faso
R/D	: Recherche et développement
RPC	: Régime Prévoyance Crédit mis en place dans le cadre de la CIF
RG	: Réserve générale
SFD	: Systèmes financiers décentralisés
UEMOA	: Union économique et monétaire ouest-africaine
U-IMCEC	: Union des Institutions mutualistes d'épargne et de crédit, Sénégal
WOCCU	: World Council of Credit Unions

## RÉSUMÉ SYNTHÉTIQUE

### 1. DIAGNOSTIC

#### 1.1. Problématique de l'étude / Position du problème

Les mécanismes de solidarité financière au sein des réseaux mutualistes d'épargne crédit sont multiformes. C'est le rôle des structures faitières (union, fédération) de gérer ces mécanismes qui sont définis dans des règlements internes.

- Le rôle de caisse centrale consiste en la péréquation des ressources entre caisses excédentaires et caisses déficitaires. La caisse centrale du réseau peut également assurer un refinancement des caisses locales à partir de ressources externes au réseau.
- Le financement des coûts communs (prestations assurées par les unions et fédération au bénéfice des caisses locales) constitue un mécanisme de solidarité financière indispensable pour le fonctionnement des réseaux.
- La couverture des déficits des caisses locales peut nécessiter le déblocage d'appuis sur une période déterminée, et selon des conditionnalités comme des plans de redressement de l'activité.
- Des fonds de garantie des crédits peuvent être mis en place pour couvrir les risques des crédits les plus importants et également permettre le respect des ratios prudentiels de division des risques, ou pour constituer un amortisseur en cas de crise d'impayés.
- Des fonds d'assurance peuvent être constitués en interne, notamment pour l'assurance décès couvrant le crédit, ou confiés à des sociétés d'assurances.
- Les fonds de renouvellement des immobilisations ou de développement du réseau sont destinés à aider les caisses locales à faire face à leurs investissements.

On remarque que la maturité et le professionnalisme des réseaux s'accompagnent du renforcement de leur sécurité à travers une palette de Fonds et de mécanismes financiers spécifiques. Les réseaux doivent aussi se donner les moyens de doter et d'alimenter régulièrement ces Fonds pour que leurs montants correspondent à la couverture des risques à attendre. Ceci nécessite d'atteindre une rentabilité suffisante. Des Fonds de sécurité externes peuvent par ailleurs compléter les Fonds internes pour couvrir un risque sectoriel, comme on le voit dans l'expérience internationale.

## **1.2. Situation en zone UEMOA**

### **Situation des réseaux mutualistes de la zone UEMOA**

Le secteur de la microfinance de la zone UEMOA a pris une taille importante mais présente des lacunes et des faiblesses. Il est majoritairement mutualiste. Le nouveau cadre juridique a pour but de prendre en compte plus clairement la diversité des institutions, tout en renforçant la supervision et la stabilité financière des institutions, notamment par le renforcement des réseaux mutualistes à travers la constitution obligatoire de Fonds de sécurité.

La majorité des grands réseaux de la zone UEMOA respectent globalement la norme de capitalisation mais pas tous. Parmi les réseaux petits et moyens, la situation est plus variable. La reconfiguration des réseaux sur deux niveaux, avec regroupement des plus petites caisses, modifie la physionomie des réseaux et leur profil de risque.

Les mécanismes de caisse centrale et de couverture des coûts centraux sont les deux mécanismes de solidarité financière qui se retrouvent dans tous les réseaux mutualistes quelle que soit leur taille. En revanche, si les grands réseaux ont généralement mis en place des Fonds diversifiés pour faire face à leurs risques, les réseaux petits et moyens rencontrés au cours de la mission ont peu de Fonds constitués et ceux qui existent concernent principalement le remboursement des crédits en cas de décès de l'emprunteur.

### **Description des Fonds constitués dans les réseaux de la zone UEMOA**

Les principaux types de Fonds spécifiques constitués dans les grands réseaux visent à couvrir les risques de déficit d'exploitation d'une caisse, de décès d'un emprunteur, de contrepartie ou de calamité. D'autres Fonds sont constitués pour financer les immobilisations et le développement du réseau. La majorité des Fonds spécifiques constitués dans les réseaux mutualistes sont intégrés à la liquidité générale du réseau, sans placement spécifique, ce qui en fait des mécanismes comptables sans réelle capacité d'amortisseur. Certains sont en réalité des mécanismes de solidarité sans constitution de Fonds. Les Fonds constitués peuvent l'être soit par affectation définitive de ressources (charge pour les caisses de base), soit par mobilisation de ressources dont la propriété reste aux caisses de base (placements des caisses de base dans un Fonds géré par la faïtière). Les Fonds peuvent être constitués aux différents niveaux des réseaux mais ils se situent dans la majorité des cas au niveau des faïtières. Les Fonds

restant au niveau des caisses de base constituent soit un premier niveau de couverture du risque de contrepartie, soit des amortisseurs de risque de déficit à leur niveau.

#### □ **Couverture déficits d'exploitation / de réserves**

Tous les grands réseaux ont mis en place un dispositif permettant de faire face aux déficits des caisses de base. Ils peuvent être raisonnés sur la base du résultat ou des réserves. Selon les réseaux, l'alimentation peut être définie sur différentes bases : excédent de la caisse de base, intérêts générés par son portefeuille, actif moyen, excédent de la caisse centrale le cas échéant. Ces Fonds sont dans la majorité des cas cotisés par les caisses de base et intégrés aux fonds propres de l'Union. Les interventions des Fonds se font dans la plupart des cas sous forme de subventions remboursables ou de prêts subordonnés sans intérêts. Le remboursement se fait principalement lors de retour à meilleure fortune. Tous ces Fonds comportent des garde-fous pour éviter des effets pervers de type incitation à une mauvaise gestion par la possibilité de recours à un Fonds en cas de problème. Au 31/12/2009, ces Fonds représentent entre 0,1% et 3,4% des actifs moyens + engagements par signature consolidés de leur réseau.

#### □ **Couverture de risques conjoncturels**

Le CMS a créé un Fonds de garantie dont la vocation est de couvrir les besoins liés à des faits exceptionnels (calamité naturelle, détournement,...). Kafo Jiginew et le RCPB ont mis en place des Fonds spécifiques pour faire face au risque de la filière coton. Ces derniers n'ont jamais été mobilisés.

#### □ **Mécanismes gérés par la Caisse Centrale**

Dans les réseaux dans lesquels le mécanisme de solidarité pour la couverture du déficit est peu fonctionnel ou insuffisant, la caisse centrale intervient notamment pour maintenir la liquidité des caisses en difficulté.

#### □ **Autres Fonds spécifiques**

- La majorité des réseaux ont mis en place des mécanismes de couverture du risque de non remboursement lié au décès de l'emprunteur ; ces mécanismes sont externalisés ou en voie d'externalisation dans de nombreux réseaux.
- Les grands réseaux mutualistes ont souvent développé des Fonds destinés à financer le développement et les investissements du réseau.
- Quelques réseaux alimentent des Fonds destinés à couvrir le risque de contrepartie, au niveau central ou caisse par caisse.
- D'autres Fonds ponctuels servent au financement des œuvres sociales, à la réalisation d'investissements financiers, à la constitution d'une assurance-vie pour le personnel et les élus.
- Quelques Fonds enfin, sont constitués pour un besoin identifié mais ne sont pas vraiment fonctionnels.

### 1.3. Expérience internationale

Historiquement, les mécanismes de solidarité financière ont été mis en place d'abord au niveau d'un seul réseau mutualiste, sous forme de **Fonds de sécurité interne**, destinés à couvrir les risques de liquidité et de solvabilité des caisses locales affiliées au réseau.

1. L'expérience française : Fonds de Garantie mutuelle et solidarité financière : couvrir les risques de liquidité et de solvabilité
2. L'expérience canadienne : Fonds de sécurité : lutte contre l'insolvabilité
3. L'expérience allemande : Fonds de Garantie : refinancement
4. L'expérience malgache : Fonds de Garantie Mutuelle : lutte contre l'insolvabilité, l'insuffisance des fonds propres et division des risques
5. L'expérience russe : Fonds de compensation
6. L'expérience de la zone CEMAC : Fonds de solidarité

Ces Fonds de sécurité internes aux réseaux ont inspiré la création de **Fonds de stabilisation inter-institutions**, au niveau d'un ensemble de réseaux mutualistes ou de tout le secteur national de la microfinance, destinés à couvrir les risques de liquidité et solvabilité des coopératives en jouant le rôle de prêteur en dernier ressort et gérés par l'organisme représentant l'ensemble des coopératives/mutuelles du secteur. Ces Fonds sont alimentés par les institutions membres, avec dotation initiale éventuelle des bailleurs ou du gouvernement.

Des **Fonds de refinancement ou de liquidité** ont été mis en place **aux niveaux national, régional et mondial**, pour gérer les problèmes de liquidité suite à des chocs externes ou internes. Ils sont financés par les bailleurs de fonds ou par des cotisations des institutions :

1. Au niveau national, des Fonds de refinancement ont été mis en place pour financer ou refinancer les coopératives -ou les IMF en général-, en leur permettant d'accéder à des ressources d'urgence en cas de besoin de liquidité
2. Au niveau régional : deux fonds de liquidité d'urgence ou de court terme ont été mis en place en Amérique Centrale et du Sud, financés par les bailleurs et gérés par un prestataire extérieur
3. Au niveau international, un fonds de refinancement des IMF a été mis en place par les bailleurs suite à la crise financière mondiale pour éviter l'effondrement du système

Des **Fonds de garantie des dépôts** des épargnants au niveau national ont été mis en place en cas de faillite d'une ou plusieurs coopératives. Ils sont alimentés par les coopératives membres, avec une dotation initiale éventuelle des bailleurs de fonds.

Des **Programmes de renforcement des capacités et de gestion des risques** ont été mis en place par les bailleurs de fonds et WOCCU, sous forme d'assistance technique pour les réseaux mutualistes et les IMF dans leur ensemble.

La typologie des Fonds rencontrés est donc la suivante :

- Fonds de sécurité au niveau d'un réseau mutualiste pour faire face à des problèmes de liquidité et de solvabilité.
- Fonds de stabilisation sectoriel, fréquemment mis en place pour pallier le manque de liquidité et de solvabilité des coopératives ou des IMF.
- Fonds de refinancement ou de liquidité au niveau national, régional ou mondial, pour faire face à un problème de liquidité d'urgence (choc externe de type catastrophe naturelle) ou de liquidité de court terme (crise financière, ou refinancement).
- Fonds de garantie des dépôts des épargnants mis en place au niveau national.
- Fonds de renforcement des capacités de gestion des risques, mis en place par des bailleurs pour prévenir les risques et fournir une assistance technique à l'ensemble des IMF d'un pays.

## 2. PROPOSITIONS

### 2.1. Amélioration du dispositif Fonds de sécurité BCEAO

Le Fonds de Sécurité est destiné à couvrir le risque de solvabilité des caisses de base des réseaux mutualistes. L'atteinte de la norme de capitalisation par un réseau, au moins au niveau global, est un préalable à son fonctionnement effectif ; un dispositif complémentaire devra donc être mis en place pour les réseaux à redresser.

Un élément essentiel de la pérennité d'un Fonds est la mise en place de gardes fous pour lutter contre les effets pervers que pourrait induire son existence. L'instruction et le projet de règlement intérieur ont déjà prévu les plus importants.

Des interventions sous forme de prêts subordonnés sont tout à fait adaptées à la logique du Fonds de sécurité pour couvrir le risque de solvabilité. Il faudra compléter

cette approche d'un mécanisme de reconstitution du Fonds en cas de pertes. Les intérêts générés par le Fonds de sécurité devraient être capitalisés dans le Fonds de sécurité pour le renforcer. La dimension du Fonds de sécurité par rapport aux risques à couvrir est une question importante pour la pertinence du Fonds, sur laquelle la structuration d'un réseau a un impact qui doit être pris en considération.

Un élément fondamental de la capacité de ce Fonds à jouer un rôle d'amortisseur en cas de risque est la possibilité de le mobiliser effectivement et assez rapidement. Il est donc impératif de l'isoler de la liquidité du réseau, en veillant à sa disponibilité en temps voulu.

Le Fonds de sécurité est l'un des outils de la politique de maîtrise des risques d'un réseau mutualiste. Il doit s'insérer dans une politique générale bien définie avec des outils complémentaires. Sa mise en œuvre serait facilitée par un renforcement de capacités des réseaux en matière de gestion des risques.

## **2.2. Mise en œuvre**

Les grands réseaux ont anticipé la mise en place de Fonds de sécurité en leur sein ; il s'agit donc de ne pas déstructurer les Fonds existants. Le Fonds de sécurité devrait être complété par des Fonds qui couvrent des risques bien identifiés. Pour la mise en œuvre de la réglementation, les systèmes existants et fonctionnels répondant aux risques à couvrir par le Fonds de sécurité devraient être pris en compte sans entraîner nécessairement une obligation de changement des règles de fonctionnement existantes. Dans cet esprit, le modèle de règlement intérieur devrait être facultatif et assorti d'une série de principes incontournables. Un élément important du bon fonctionnement d'un Fonds est en effet qu'il soit défini par un texte précis et que ce texte soit bien vulgarisé dans le réseau.

Au sein des réseaux mutualistes, il serait intéressant d'encourager l'articulation entre le Fonds de sécurité et des Fonds et mécanismes spécifiques :

- Réserves au niveau des caisses de base.
- Fonds destinés à prendre en charge un risque spécifique.
- Appel à cotisation de solidarité auprès des caisses dont la situation est bonne dans le cas où les mécanismes en place ne suffisent pas à maintenir la solvabilité de toutes les caisses du réseau.

Pour les réseaux en difficulté et les caisses en difficulté des réseaux solvables, des plans d'assainissement doivent être prévus en parallèle de la mise en place du Fonds de

sécurité. Le Fonds de sécurité ne suffira pas à faire face aux crises dans les réseaux ayant un faible nombre de caisses ou comprenant de très grandes caisses. Un Fonds de Sécurité commun pour les petits réseaux et les mutuelles indépendantes, géré par l'APSPD de chaque pays par exemple, pourrait leur permettre d'assurer leur sécurité. Il s'agit toutefois d'une entreprise difficile nécessitant des règles strictes et un accompagnement.

Les deux principales options possibles en termes de statut comptable du Fonds de sécurité sont la constitution d'un Fonds appartenant à cette dernière, ou le placement auprès de la faîtière de liquidités, dont la propriété reste aux caisses de base. La BCEAO a retenu la première. En termes juridiques, le Fonds de sécurité serait alors une catégorie spécifique de fonds propres de la faîtière, qui devrait être pris en compte dans les textes du réseau. Sur le plan comptable, les utilisations du Fonds de sécurité (placements ou concours de soutien aux caisses en difficulté) constituent des portefeuilles particuliers de la faîtière, de placements et de prêts, à constater selon leur nature. Les intérêts du Fonds de sécurité, au niveau de la faîtière comme à celui des caisses de base, devront être suivis dans des comptes de produits et de charges financières spécifiques. Le portefeuille de prêts subordonnés du Fonds de sécurité devra donner lieu à des provisionnements et pertes.

Pour limiter le risque d'aléa moral, la possibilité de raisonner l'alimentation du Fonds comme une prime d'assurance, basée sur l'évaluation du risque des caisses, devrait être mise à l'étude.

### **2.3. Mécanismes de sécurisation complémentaires**

Certains des risques auxquels sont confrontés les SFD ne peuvent être couverts par un Fonds de sécurité interne. Pour faire face à l'ensemble des risques de la meilleure façon, il est nécessaire, d'une part d'appliquer les sanctions de façon adéquate, et d'autre part de combiner différents mécanismes de sécurisation en les articulant entre eux :

- Un Fonds de Stabilisation au niveau de chaque pays, voire au niveau régional, pourrait permettre de mutualiser les risques dépassant la capacité d'un réseau. La notion de solidarité de place est déjà présente dans la réglementation UEMOA.
- Un Fonds de Financement permettrait d'éviter la cessation de paiement, notamment des moyens réseaux, qui ont des difficultés à se refinancer auprès du secteur bancaire.
- Un Fonds de Garantie des dépôts, prévu par la BCEAO, permettrait de protéger les dépôts des épargnants en cas de faillite d'une caisse.

- Un Fonds de garantie des crédits (pouvant inclure un volet spécifique concernant le crédit agricole et le risque de calamités agricoles à couvrir par des assurances adaptées) aurait pour but de faire face aux risques spécifiques.
- Des Programmes de renforcement de la gestion des risques peuvent permettre de renforcer les capacités des réseaux mutualistes et de limiter la survenance de difficultés structurelles.

Le système décrit ci-dessus s'adresse aux SFD sains. Il ne peut gérer les situations de crise existantes sans être fragilisé dès sa création. Il paraît donc nécessaire d'envisager également un mécanisme permettant de gérer la situation des réseaux proches de la faillite, qui ne peuvent plus relever de la solidarité normale du secteur. Il s'agit d'un programme d'assainissement.

*Sont écrits avec une majuscule les Fonds correspondant à un mécanisme spécifique pour les différencier des fonds (au sens « argent » ou « ressources ») mobilisés.*

## INTRODUCTION

Cette étude a été lancée dans un contexte de forte croissance et d'atteinte d'une taille importante par la microfinance dans l'UEMOA, où elle reste cependant une activité présentant des limites et des faiblesses. La BCEAO a adopté un nouveau cadre juridique qui a pour but de prendre en compte plus clairement la diversité des institutions, tout en renforçant la supervision et la stabilité financière des institutions, notamment par le renforcement des réseaux mutualistes à travers la constitution obligatoire de Fonds de sécurité. Dans ce contexte, l'étude visait à proposer aux réseaux des orientations et modalités appropriées pour la mise en place d'un fonds de sécurité, en proposant :

- des modèles de fonds de sécurité au sein des réseaux, adaptés au contexte de l'UEMOA ;
- des dispositions statutaires ou réglementaires (textes internes) devant régir ces fonds.

La mission terrain a été réalisée au mois de novembre 2010 par trois consultants Horus, Monsieur Lécuyer et Mesdames Westercamp et Dagneaux, au Sénégal, au Mali et au Burkina Faso sur la base d'un total de 12 hommes-jour. Au cours de la mission, les consultants ont rencontré :

- à Dakar, la BCEAO et le programme régional d'appui à la microfinance AFR017 de la Coopération luxembourgeoise ;
- dans chaque pays, la Direction Nationale de la BCEAO, des représentants des autorités nationales de supervision, une sélection d'acteurs du secteur, les principaux partenaires du développement impliqués dans le secteur. Parmi les IMF, les principaux réseaux mutualistes ont été rencontrés individuellement et la mission s'est appuyée sur l'AP/SFD pour organiser une rencontre avec une sélection de plus petits réseaux mutualistes.

Ces rencontres ont été complétées par des échanges à distance avec les principaux réseaux des pays non visités. L'expérience internationale hors zone UEMOA a été recueillie sur la base de recherches internet et d'échanges à distance.

Conformément aux principes qui avaient été donnés au lancement de la mission, l'étude HORUS a été menée de façon indépendante et en parallèle aux travaux

menés par la BCEAO sur la réglementation. **L'objectif de l'étude était d'analyser toutes les hypothèses possibles quant à la mise en place de Fonds de sécurité ou de solidarité au sein des réseaux de SFD mutualistes prévus à l'article 114** de la loi portant réglementation des SFD, ceci afin d'enrichir au maximum la réflexion sans préjuger des décisions à venir.

L'étude s'est appuyée sur les éléments suivants : (i) termes de référence établis par la BCEAO, (ii) note d'orientation présentée par les consultants, (iii) observations de la BCEAO sur la note d'orientation d'Horus, (iv) Relevé de conclusion des travaux de l'atelier régional de validation des projets d'instruction tenu à Lomé en octobre 2009, (v) Projet de règlement intérieur type d'un fonds de sécurité.

Après que cette étude s'est déroulée et que le rapport a été rédigé, l'instruction N°019-12-2010 a été prise et transmise aux consultants.

Il était alors important que cette instruction soit intégrée dans ce rapport. Afin de ne pas perdre les éléments qui étaient contenus dans ce rapport avant la prise de cette instruction et qui contribuent à élargir la réflexion, les dispositions suivantes ont été prises en accord avec la BCEAO :

1. Les éléments de réflexion ne correspondant pas au modèle retenu par la BCEAO (principalement la constitution du fonds de sécurité sous forme de réserves déposées par les caisses de base auprès de la faitière), qui ne sont pas le choix retenu mais peuvent présenter un intérêt pour la réflexion générale sur le sujet et notamment concernant d'autres réserves et Fonds que les IMF mutualistes constituent déjà ou seraient amenés à constituer, ont été placés en annexe.

2. La position de la BCEAO est précisée et ressort clairement dans le rapport, dans un encadré au format spécifique identique à celui de ce paragraphe, à chaque fois que le rapport présente différentes options possibles.

Un **atelier de restitution et de validation** des résultats de l'étude s'est tenu à Bamako les 26 et 27 mai 2011. Cet atelier a permis de valider le rapport et d'approfondir le travail sur les modalités pratiques de mise en place de Fonds de sécurité au sein des réseaux mutualistes. Trois groupes de travail, dont les conclusions figurent à l'annexe 6, ont examiné les recommandations proposées par les consultants sur les thèmes suivants :

- Mise en œuvre de l'instruction 019-12-2010
- Articulation entre le Fonds de Sécurité ou de Solidarité et les Fonds constitués par certains SFD pour la couverture de leurs risques compris dans le périmètre du Fonds
- Mesures à prévoir par les SFD, les APSFD et les autorités de tutelle pour limiter les risques en amont du Fonds de Sécurité ou de Solidarité et faciliter sa mise en œuvre.

## 1. DIAGNOSTIC

### 1.1. PROBLÉMATIQUE DE L'ÉTUDE / POSITION DU PROBLÈME

**(1) Les mécanismes de solidarité financière au sein des réseaux mutualistes d'épargne crédit sont multiformes. C'est le rôle des structures faîtières (union, fédération) de gérer ces mécanismes qui sont définis dans des règlements internes.**

Les mécanismes financiers des réseaux répondent aux différents besoins financiers qui naissent des relations internes entre les caisses. Les conventions d'affiliation et/ou les règlements financiers des réseaux définissent les modalités de mise en œuvre de ces relations financières. On peut analyser six types de mécanismes qui sont mis en œuvre avec plus ou moins d'intensité :

- Rôle de caisse centrale.
- Le financement des coûts communs (prestations assurées par les unions et fédération au bénéfice des caisses locales).
- La couverture des déficits des caisses locales.
- La garantie des crédits.
- Les mécanismes d'assurances (assurance décès, assurance calamités agricoles).
- Le financement des immobilisations et du développement du réseau.

La sécurité des réseaux dépend de la qualité avec laquelle sont définis les mécanismes de solidarité financière. Ces mécanismes sont très variables selon les réseaux, avec des dénominations différentes et des règles de fonctionnement spécifiques. Ils sont analysés individuellement ci-dessous.

**(2) Le rôle de caisse centrale consiste en la péréquation des ressources entre caisses excédentaires et caisses déficitaires. La caisse centrale du réseau peut également assurer un refinancement des caisses locales à partir de ressources externes au réseau.**

Les caisses locales collectent des dépôts à vue ou à terme et les réemploient en octroyant du crédit à leurs membres en fonction des réglementations (ratio prudentiel de transformation) et aussi des règles internes au réseau. Les caisses locales peuvent

alors se trouver soit en excédent de ressources, soit en déficit (de façon conjoncturelle et/ou structurelle). Le rôle de la caisse centrale du réseau est de placer les ressources des caisses locales excédentaires et de refinancer les caisses déficitaires. La caisse centrale du réseau peut également emprunter à des tiers (institutions financières internationales, banques...) ou recevoir des subventions de donateurs internationaux. Ces fonds peuvent être reprêtés aux caisses locales soit pour assurer leur refinancement global, soit pour être affectés à des actions spécifiques dans le cadre de conventions.

La péréquation des ressources est un mécanisme de solidarité financière « naturel » mais qui présente des risques. La caisse centrale joue le rôle de banque du réseau. Ceci nécessite une maturité et une technicité suffisantes, des règles et des contrôles.

Si ce besoin de transfert de ressources existe dans tous les réseaux, il peut être satisfait avec plus ou moins d'intensité :

- ❑ Absence de caisse centrale. Certains réseaux laissent leurs caisses locales ouvrir directement des comptes bancaires pour y placer leurs excédents et se refinancer auprès de banques ou autres apporteurs de fonds. La structure faïtière peut apporter des conseils et de l'assistance. Cette situation se trouve parfois au démarrage des réseaux. Cette situation n'expose les autres caisses du réseau à aucun risque mais limite le développement de la caisse.
- ❑ Pratique encadrée et limitée avec placement des excédents des caisses locales à la structure faïtière (par exemple sous forme de compte à terme) et octroi de crédit de la structure faïtière à la caisse locale. Des règles limitent le recours aux financements.
- ❑ Unicité de la trésorerie. L'ensemble des ressources mobilisées par le réseau est géré au niveau de la caisse centrale. La péréquation entre caisses locales excédentaires et déficitaires est assurée de façon permanente par la caisse centrale.

La rémunération de la caisse centrale est obtenue par le différentiel de taux entre les intérêts versés en rémunération des excédents et les intérêts reçus sur le refinancement. Les politiques peuvent varier :

- La marge peut être importante et dans ce cas la structure faïtière assure une part importante du financement de son fonctionnement.
- La marge est faible car la structure faïtière assure son financement par d'autres cotisations assises sur des critères plus justes (actifs, activités...).

Cette solidarité financière est naturelle au sein des réseaux et son degré d'intensité plus ou moins important évolue logiquement selon leur maturité. Cette fonction peut être

exercée par les Fédérations, les unions ou par une caisse centrale avec un statut d'établissement financier. A ce sujet on remarquera :

- ❑ Il est plus efficace de l'exercer au niveau de la Fédération plutôt qu'au plan régional par souci d'efficacité et de contrôle car la péréquation sera plus large, l'accès à des refinancements externes plus important, la spécialisation et la technicité plus fortes, le contrôle plus resserré.
- ❑ Si au départ la Fédération peut, en se dotant de règles claires et strictes, exercer ce rôle avec prudence, il est souhaitable de renforcer assez vite la réglementation en donnant à la caisse centrale un statut réglementaire plus contraignant comme établissement financier réglementé. De cette façon la caisse centrale du réseau sera tenue de respecter des ratios prudentiels réglementaires et sa supervision sera renforcée.

En l'absence de caisse centrale assurant la péréquation des dépôts collectés dans le réseau, la collecte de l'épargne publique présente un risque plus limité qui justifie une réglementation allégée. Cependant, dès que les réseaux se dotent d'une caisse centrale, la réglementation doit être renforcée.

**(3) Le financement des coûts communs (prestations assurées par les unions et fédération au bénéfice des caisses locales) constitue un mécanisme de solidarité financière indispensable pour le fonctionnement des réseaux.**

Les caisses locales doivent contribuer à financer les structures faïtières qui leur apportent des appuis dans différents domaines :

- La formation des agents.
- La comptabilité et le contrôle de gestion.
- L'audit interne et le contrôle.
- Le marketing et le développement, les études de marché et les nouveaux produits.
- La gestion des ressources humaines.
- La caisse centrale banque du réseau...

Les coûts communs doivent être partagés entre les caisses locales selon les différentes clés de répartition qui peuvent être :

- Le total des actifs.
- Le total épargne + crédit.

- L'ancienneté de la caisse (les charges étant imputées progressivement).
- Au prorata du nombre de caisses.

Le différentiel des taux entre les placements et le refinancement peut également constituer une ressource pour la structure faîtière mais ce mode de financement présente des limites.

La question de clés de répartition équitables et acceptées est centrale pour l'efficacité de la solidarité financière dans le réseau. La transparence des coûts doit également en permettre la modération et le contrôle. Deux risques existent : d'une part sans contrôle il y a un risque de dérive des coûts et la structure faîtière tend à amplifier ses dépenses (salaires élevés des directeurs, investissements en véhicules coûteux). Inversement une pression des caisses locales pour diminuer les coûts ou ne pas les prendre en charge risque de réduire l'accompagnement nécessaire dans le réseau ; il est nécessaire notamment que les faîtières soient en mesure de recruter un personnel compétent et convenablement rémunéré.

**(4) La couverture des déficits des caisses locales peut nécessiter le déblocage d'appuis sur une période déterminée, et selon des conditionnalités comme des plans de redressement de l'activité.**

Les caisses locales peuvent connaître des déficits pour différentes raisons :

- Activité insuffisante.
- Montée des impayés.
- Détournements.

La structure faîtière doit aider les caisses locales à faire face à la survenance des déficits ; différents mécanismes peuvent être mis en place dans ce but :

- La constitution d'un Fonds d'équilibre, le plus souvent doté par prélèvement sur les résultats ou sur le chiffre d'affaires des caisses mais parfois également doté de l'extérieur :
  - ✓ en assortissant son appui de conditionnalités comme des plans de redressement permettant de revenir à l'équilibre ;
  - ✓ en limitant la durée du recours au Fonds d'équilibre.
- Le prélèvement de contributions spéciales auprès des caisses excédentaires, au niveau de l'union ou de la fédération.

En cas d'échec des plans de redressement et si la caisse locale ne retrouve pas son équilibre, des décisions de fermeture et de fusion des caisses concernées avec des entités viables doivent être prévues.

Le fonds d'équilibre peut également aider au respect des ratios prudentiels en apportant les fonds propres nécessaires pour assurer le respect des ratios assis sur les fonds propres.

Les fonds d'équilibre sont un mécanisme de solidarité financière qui doit avoir pour contrepartie en engagement fort des caisses locales concernées à redresser leur activité avec la sanction de fermeture si cet objectif n'est pas atteint.

**(5) Des fonds de garantie des crédits peuvent être mis en place pour couvrir les risques des crédits les plus importants et également permettre le respect des ratios prudentiels de division des risques, ou pour constituer un amortisseur en cas de crise d'impayés.**

C'est le cas du Fonds FIGAM mis en place par le réseau CECAM à Madagascar. Le fonds de garantie peut également couvrir des risques particuliers comme c'est le cas dans les mécanismes de sociétés de caution mutuelle qui garantissent les emprunteurs par profession voire par région. Le mécanisme du FG présente plusieurs avantages :

- Diminuer le risque des crédits de la caisse locale et en permettre la mutualisation.
- Améliorer la décision de crédit car avant de prendre son risque le FG approfondit l'étude.
- Transférer la décision de crédit à l'échelon supérieur (comité de crédit du FG).

Le FG est doté par un pourcentage du montant des crédits accordés.

Certains réseaux constituent également des fonds de garantie des crédits à vocation de provision pour risque général sur le portefeuille. Lorsqu'il n'y a pas de transfert du risque à l'échelon supérieur, ces fonds sont généralement logés dans les caisses de base et permettent d'amortir les chocs de crises de remboursement.

**(6) Des Fonds d'assurance peuvent être constitués en interne, notamment pour l'assurance décès couvrant le crédit, ou confiés à des sociétés d'assurances.**

Il peut s'agir d'assurance décès invalidité, d'assurance de décès du bétail en cas de crédit pour l'achat de bétail ou d'assurance calamités agricoles. Les Fonds d'assurance couvrent des risques bien délimités. Si l'occurrence est plus difficile à maîtriser (cas des calamités agricoles), le recours à des sociétés d'assurance est à envisager. Dans certains cas et au démarrage des réseaux des Fonds internes peuvent

couvrir le risque décès (auto assurance) pour couvrir le reliquat du crédit. Les contributions sont assises sur le montant du crédit accordé. Cependant la professionnalisation croissante peut nécessiter de spécialiser les assurances après études si cette évolution est rentable.

**(7) Les Fonds de renouvellement des immobilisations ou de développement du réseau sont destinés à aider les caisses locales à faire face à leurs investissements.**

Pour des investissements importants (construction de bâtiments de caisses, matériel et équipement, véhicules) la caisse locale doit solliciter la Fédération ou l'Union. Des prêts peuvent être accordés, voire des subventions. Le Fonds peut être doté par des partenaires ou par une partie des résultats mis en réserve.

Le Fonds peut également permettre le développement du réseau et l'ouverture de nouvelles caisses et agences.

**(8) On remarque que la maturité et le professionnalisme des réseaux s'accompagnent du renforcement de leur sécurité à travers une palette de Fonds et de mécanismes financiers spécifiques.**

L'expérience internationale montre qu'il est souhaitable de définir différents mécanismes financiers couvrant des besoins spécifiques. Cette « adéquation » entre des besoins bien identifiés et des Fonds présente des avantages :

- Elle favorise la transparence et le contrôle des fonds.
- Elle permet d'adosser des ressources bien adaptées et suffisantes correspondant aux risques couverts.
- Elle permet de définir des règles claires et détaillées de fonctionnement des Fonds tant au plan de leur alimentation que de leur utilisation.

L'absence de ces Fonds ou leur mauvaise gestion réduit la sécurité des réseaux.

La mise en place d'un Fonds de sécurité réglementaire dans les réseaux devrait être intégrée dans un raisonnement d'ensemble qui vise au renforcement de la couverture de l'ensemble des risques et la sécurité globale. Par exemple, le Fonds de sécurité réglementaire pourrait inciter à la mise en place de Fonds spécialisés couvrant des risques identifiés, en retenant dans son périmètre des Fonds poursuivant des objectifs similaires et étant mieux spécialisés donc plus efficaces pour réduire le risque.

**(9) Les réseaux doivent aussi se donner les moyens de doter et d'alimenter régulièrement ces Fonds pour que leurs montants correspondent à la couverture des risques à attendre. Ceci nécessite d'atteindre une rentabilité suffisante.**

La bonne définition et la bonne gestion des Fonds est indispensable mais ne suffit pas. Il faut aussi que ces Fonds soient d'un montant suffisant par rapport aux risques couverts. Pour cela, il est nécessaire de :

- dégager une rentabilité interne suffisante,
- mobiliser pour la dotation initiale des fonds externes en cas de besoin.

Si des contributions externes de donateurs peuvent être utiles au démarrage, par la suite seule la rentabilité interne permettra de dégager des ressources régulières. De ce point de vue les réseaux devraient pouvoir améliorer des marges financières qui actuellement sont trop faibles. La réglementation pourrait les aider par exemple :

- en excluant du calcul du taux de l'usure, basé sur le taux effectif global, les cotisations destinées à être prélevées pour doter les fonds de sécurité et de garantie ;
- en excluant du taux d'usure certaines opérations des SFD (très petits crédits et crédits en zones éloignées) pour permettre aux SFD d'adapter leur facturation à la rentabilité de certaines interventions difficiles à offrir en couvrant les coûts et en respectant le taux d'usure ;
- en défiscalisant les dotations à ces fonds pour les SFD qui sont fiscalisés.

De leur côté les SFD devraient également mieux maîtriser leurs frais généraux.

La question de la rentabilité et du renforcement des fonds propres des réseaux de SFD devrait être jugée aussi importante que celle des conditions de crédit faites aux membres.

La BCEAO émet des réserves sur les propositions formulées dans les deux premières puces, tendant à exclure du calcul du taux d'usure certaines opérations des SFD et les cotisations destinées à être prélevées pour doter le Fonds de sécurité. En effet, le taux d'usure vise à protéger la clientèle contre les taux d'intérêts élevés que pourraient pratiquer les établissements distributeurs de crédit. A cet égard, la garantie de la survie des SFD ne doit pas se faire au détriment de la clientèle, d'autant plus que ces structures peuvent réduire leurs frais généraux pour assurer leur pérennité.

### **(10) Des Fonds de sécurité externes peuvent compléter les Fonds internes pour couvrir un risque sectoriel.**

Ces fonds dépassent le cadre d'un réseau. Il s'agit par un mécanisme financier sectoriel de couvrir les dépôts des membres (assurance dépôts) ou le risque de faillite d'un réseau (fonds spécifique). L'expérience internationale (Cf. 1.3.) présente des expériences de ces fonds complémentaires.

## **1.2. SITUATION EN ZONE UEMOA**

Cette partie présente rapidement la situation des réseaux mutualistes de la zone UEMOA et décrit de façon générale les Fonds constitués par les réseaux étudiés et de façon approfondie les Fonds à vocation de renforcement de la sécurité financière des réseaux.

### **1.2.1. SITUATION DES RÉSEAUX MUTUALISTES DE LA ZONE UEMOA**

**(1) La microfinance dans la zone UEMOA est majoritairement mutualiste. Le secteur a pris une taille importante mais présente des lacunes et des faiblesses. Il compte deux confédérations regroupant des réseaux de différents pays dont l'une a créé un organe financier.**

Le secteur de la microfinance dans l'UEMOA a atteint une taille importante et connu une forte croissance depuis 1993 :

- Les principaux chiffres à mi-2008 étaient les suivants :
  - Plus de 750 SFD et 5 458 points de service.
  - Près de 10 millions de membres/clients (soit 12,5% de la population).
  - Plus de 488 milliards de FCFA de ressources collectées et plus de 449 milliards de crédits avec un taux de portefeuille à risque de 5,7%, élevé mais en amélioration.

Sur ce volume élevé, la majorité est le fait de réseaux mutualistes. À titre d'exemple, au Sénégal, les réseaux mutualistes représentent 85% de l'actif total du secteur, 85% de l'épargne collectée et 81% de l'encours de crédit au 31/12/2009 ; les mutuelles isolées resp. 10%, 10% et 13%. Au Mali, les SFD mutualistes représentent 75% de l'actif total du secteur, 86% de l'épargne collectée et 74% de l'encours de crédit.

- Autant que la valeur absolue de ces chiffres, il faut considérer la forte croissance depuis 1993, date à laquelle la 1<sup>ère</sup> réglementation et les premiers dispositifs d'appui se mettaient en place à la BCEAO. Entre 1993 et 2008 :
  - Le nombre de SFD est multiplié par 7.
  - celui des bénéficiaires par 30.
  - les ressources par près de 25.
  - les crédits par plus de 20.

Deux « confédérations »<sup>1</sup> regroupent des réseaux de différents pays :

- La Confédération des Institutions Financières (CIF), basée à Ouagadougou, regroupe RCPB, PAMECAS, Nyesigiso, Kafo Jiginew, FUCEC et FECECAM.
- La Confédération des Caisses Mutualistes d'Afrique de l'Ouest (CCMAO) a été créée par le CMS et Jemeni. En partenariat avec le Crédit Mutuel français, elle s'est dotée d'un organe financier, la BMAO.

Aucune de ces confédérations n'a pour le moment créé en son sein de Fonds mutualisant les ressources de ses membres.

Toutefois, malgré son importance croissante, la microfinance reste une activité présentant des limites et des faiblesses, avec une population active touchée encore réduite et des lacunes identifiées dans les institutions et dans le secteur dans son ensemble :

- *Faible rentabilité et structure financière fragile* : le niveau de portefeuille à risque est structurellement élevé par rapport à d'autres régions du monde. Conjugué à un niveau élevé de charges d'exploitation, cela conduit la plupart des SFD de l'UEMOA à afficher une rentabilité faible. La faiblesse des fonds propres, ainsi que les difficultés rencontrées pour mobiliser des ressources longues (épargne ou lignes de crédit), le non accès au marché financier freinent le crédit d'investissement à moyen ou long terme, d'autant que la réglementation limite, par prudence, la transformation de ressources courtes en emplois longs.
- *Systèmes de contrôle interne et du contrôle externe*. La grande majorité des institutions ne dispose pas d'un système de contrôle interne (cartographie des risques, définition du système de contrôle interne, création d'un véritable service

---

<sup>1</sup> Les réseaux étant maintenant sur deux niveaux au niveau national, ces confédérations ne sont plus à proprement parler des confédérations car elles ne comptent que 3 niveaux (caisses de base, unions (niveau national), fédération (niveau régional)). Nous employons toutefois le nom qu'elles se donnent.

d'audit interne avec double niveau de contrôle – « contrôle des contrôles » – performant). Le contrôle externe n'atteint que rarement les niveaux de qualité et d'impartialité requis. Notons qu'à travers le projet AFR017 des efforts sont en cours pour remédier à la situation.

- *Systèmes d'information et de gestion.* Les opérations dont les volumes sont croissants et qui atteignent des fréquences fortes notamment en ville ne sont pas toutes informatisées. Dans le cas où des systèmes d'information sont utilisés, la qualité des données et la sécurité informatique ne sont pas toujours suffisantes.
- *La supervision a été souple pour favoriser la création de ce secteur, ce qui était justifié. La nouvelle réglementation va s'adapter et se renforcer pour s'adresser à un secteur mature dont les risques se sont élevés avec la croissance des activités.*

C'est dans ce contexte que le nouveau cadre juridique régissant les SFD a été mis en place dans l'UEMOA.

**(2) Le nouveau cadre juridique a pour but de prendre en compte plus clairement la diversité des institutions, tout en renforçant la supervision et la stabilité financière des institutions, notamment par le renforcement des réseaux mutualistes à travers la constitution obligatoire de Fonds de sécurité.**

En avril 2007, le Conseil des Ministres de l'UEMOA a adopté une nouvelle loi portant réglementation des SFD, en remplacement de la loi dit « PARMEC » adoptée en 1993. L'objectif de cette réforme législative était de résoudre certaines lacunes de la réglementation précédente, notamment en termes de stabilité des agréments pour les structures associatives et les SA (la loi PARMEC s'adressait en premier lieu aux institutions mutualistes) et de renforcement de la supervision pour les grands SFD.

La nouvelle loi prévoit entre autres les dispositions suivantes :

- Mise en place d'un agrément unique pour tous les SFD, quelle que soit leur forme juridique (institution mutualiste ou coopérative d'épargne et de crédit - « IMCEC »-, SA ou association) ; l'avis de non objection (ANO) de la BCEAO pour tout nouvel agrément.
- Les SFD sont divisés en deux catégories : ceux effectuant principalement des opérations d'épargne et de crédit et ceux qui ne sont pas autorisés à collecter l'épargne.
- La supervision est partagée entre les institutions nationales et régionales : la BCEAO et la Commission Bancaire exercent la supervision au-delà d'un seuil (fixé par instruction de la BCEAO à deux milliards de FCFA d'encours de dépôts ou de crédits), et les Ministères des Finances nationaux sont compétents en deçà de ce seuil.

- Les SFD autorisés à collecter l'épargne doivent adhérer à un fonds de garantie des dépôts du public ou des membres, à mettre en place ultérieurement.
- Les exonérations fiscales en vigueur pour les IMCEC sous le régime de la loi dite « PARMEC » sont maintenues pour cette seule catégorie de SFD.
- Une norme de capitalisation est prévue pour tous les SFD. Des dispositions spécifiques sont de plus prévues pour assurer la solidité financière des réseaux mutualistes, notamment la création d'un Fonds de sécurité au sein de chaque réseau, objet de la présente étude.

À fin 2010, la BCEAO a adopté quatorze instructions visant à compléter et préciser certaines dispositions dans l'application de la loi de 2007.

Les articles 114 et 115 de la réglementation de 2007, qui font partie du titre V (dispositions propres aux institutions mutualistes ou Coopératives d'épargne et de crédit), chapitre 5 (dispositions communes aux unions, fédérations et confédérations) stipulent :

- Article 114 : « Toute union, fédération ou confédération est tenue de constituer, dès sa création, un fonds de sécurité ou de solidarité destiné à faire face aux risques de gestion. Les modalités d'alimentation de ce fonds sont déterminées par instruction de la Banque Centrale ».
- Article 115 : « Les unions, fédérations ou confédérations doivent veiller à maintenir l'équilibre de leur structure financière ainsi que celui des institutions qui leur sont affiliées et, s'il y a lieu, de leurs organes financiers. A cet égard, elles doivent respecter et faire respecter les normes édictées par instruction de la Banque Centrale et prendre les mesures de redressement si nécessaire ».

**(3) La majorité des grands réseaux de la zone UEMOA respectent globalement la norme de capitalisation mais pas tous. Parmi les réseaux petits et moyens, la situation est plus variable. (Voir tableaux pages suivantes)**

Parmi les gros réseaux mutualistes de la zone UEMOA, trois ne respectent pas la norme de capitalisation prévue au niveau consolidé :

- Jemeni (Mali) est à -28%. Le réseau est sous administration provisoire suite à une mauvaise gestion (construction du siège sans ressources adaptées, gros investissement dans un projet d'activité hors épargne/crédit non abouti, crédits longs sur ressources courtes) non contrôlée du fait de grosses défaillances de gouvernance.
- La FECECAM (Bénin) est à -0%. Le réseau est sous administration provisoire avec la mise en œuvre d'un plan de redressement qui améliore petit à petit sa situation générale.

- La FUCEC (Togo) est à 12%. Ce chiffre, légèrement inférieur à la norme de 15%, n'est pas alarmant en soi et reflète une sortie progressive d'une situation de crise remontant à la fin des années 1990. La FUCEC a réussi à relancer son activité malgré l'incapacité de ses caisses de base à honorer les demandes de retrait de ses membres, sur la base de la promesse de la Faïtière qu'ils allaient rentrer dans leurs fonds s'ils prenaient patience ; de ce fait, le principal objectif du Fonds de soutien qu'elle a mis en place en 1996 était la protection des épargnants et la création d'un mécanisme de dédommagement des déposants des caisses liquidées.

Chez les réseaux petits et moyens la situation est plus contrastée ; parmi les 16 réseaux étudiés au Mali, Sénégal et Burkina Faso, 9 sont en-dessous de la norme, dont 5 avec des fonds propres négatifs.

La problématique de la mise en œuvre du Fonds de sécurité dans les réseaux mutualistes ne respectant pas la norme de capitalisation ne peut donc être éludée.

Le rapport (Réserves hors réserves générales + report à nouveau + résultat)/actifs est une approximation des **fonds disponibles dans les réseaux pour doter initialement le Fonds de sécurité** indépendamment du résultat à générer. Une partie des montants correspondants sont déjà affectés à des Fonds spécifiques dont les mécanismes sont définis (et dont le détail est présenté ci-après) tandis que le reste est simplement conservé dans les réserves facultatives, les autres réserves ou les fonds de dotation sans affectation particulière. Parmi les grands réseaux, seuls les deux dont le ratio de capitalisation est négatif ne disposent pas de réserves pour doter le Fonds de sécurité ; les autres disposent de fonds propres disponibles pour doter initialement le Fonds de sécurité représentant 8% à 60% du total actif du réseau. Parmi les réseaux moyens, les chiffres sont respectivement de 6 et 6% à 20%. La comparaison du total des fonds propres disponibles pour le Fonds de sécurité tel que défini plus haut comparé à la taille d'une caisse de base permet de se faire une idée de la capacité à couvrir le risque de défaillance d'une caisse avec ces fonds propres disponibles. Il en ressort que :

- Tous les grands réseaux dont les fonds propres ne sont pas négatifs ont la capacité de couvrir au moins l'actif d'une caisse moyenne (1,1 à 14 fois selon le réseau). Pour les réseaux moyens, dont les fonds propres ne sont pas négatifs, ce n'est pas toujours le cas (0,2 à 5,1 selon le réseau).
- Pour les plus grosses caisses, en revanche, *sur la base des réseaux pour lesquels ce chiffre nous a été communiqué*, même les plus gros ne couvrent pas toujours leur actif (0,5 à 1,6) et aucun des réseaux moyens ne le couvre (0,2 et 0,5).

**Principaux chiffres des plus gros réseaux mutualistes UEMOA au 31/12/2009**  
(total actif > 10 milliards FCFA)

(chiffres en millions de FCFA)

	SENEGAL			MALI			BURKINA FASO	TOGO	BENIN	
	CMS	PAMECAS	ACEP	KAFO JIGINEW	NYESIGISO	CAECE	Jéméni	RCPB	FUCEC	FECECAM
Nb de caisses	nd	40	11	19	60	6	23	100	53	64
total actif des caisses	nd	nd	nd	19 165	nd	nd	nd	71 316	nd	40 248
total engagements par signature	nd	0	0	600	nd	nd	nd	0	nd	0
total actif réseau	151 355	39 153	31 542	24 809	14 384	11 896	10 112	81 015	52 158	42 878
total FP, dont	27 025	7 743	22 052	4 457	3 614	4 653	-2 872	15 887	6 247	-98
Capital (K)	1 333	1 539	264	1 215	807	194	292	332	1 600	3 447
RG	1 952	1 111	2 780	679	1 326	2 371	375	3 563	623	618
Réserves facultatives	0	3 330	14 159					2 208	1 089	997
Autres réserves	0	413	169	834	308	1 307	0	5 291	609	2 609
Fonds de dotation	9 861	1 527	2 045	1 389	933	383	47	2 112	438	1 190
Résultat	2 165	-318	1 726	154	417	420	-2 206	2 875	969	175
RAN	11 696	-285	435	0	-282	-22	-1 557	-1 172	-540	-11 683
FP/actifs	18%	20%	70%	18%	25%	39%	-28%	20%	12%	0%
(Rés. hors RG + RAN + Rés.)/(actifs + engag'ts par sign.)	nd	nd	nd	12%	nd	nd	nd	16%	nd	-17%
(Rés. hors RG + RAN + Rés.)/actifs	16%	12%	59%	10%	10%	18%	-37%	14%	5%	-16%
total actif + eng. /sign par caisse:										
maxi	nd	nd	23 133	5 019	nd	nd	nd	7 223	nd	1 697
actif maxi / total actif des caisses	nd	nd	nd	26%	nd	nd	nd	10%	nd	4%
mini	nd	nd	1 396	327	nd	nd	nd	30	nd	190
actif mini / total actif des caisses	nd	nd	nd	2%	nd	nd	nd	0%	nd	0%
moy	nd	nd	nd	1 040	nd	nd	nd	713	nd	629
total actif / nb caisses	nd	979	2 867	1 306	240	1 983	440	810	984	670
Rapport actif maxi / actif mini d'une caisse	nd	nd	17	15	nd	nd	nd	241	nd	9
(Rés. hors RG + RAN + Rés.)/actifs caisse moy.	nd	4,8	6,5	1,8	5,7	1,1	-8,5	14,0	2,6	-10,0
(Rés. hors RG + RAN + Rés.)/actifs caisse max.	nd	nd	0,8	0,5	nd	nd	nd	1,6	nd	-4,0
Rapport actif moyen par caisse / total actif réseau	nd	3%	9%	5%	2%	17%	4%	1%	2%	2%

SOURCE: Chiffres de la supervision et états financiers transmis par les réseaux

8% : FP/actifs &lt; 15%

1% : (FP hors K + RG)/(actifs) &lt; 2%

: chiffres 2008

## Principaux chiffres de quelques réseaux mutualistes UEMOA de taille moyenne au 31/12/2009

(chiffres en millions de FCFA)

	SENEGAL							MALI				BURKINA FASO				
	U-IMCEC	UMECU	REMEC Niayes	UMECAS	DJOMECEC	URMECS	RECEC	Kondo Jigima	CRMD	Jigiyaso Ba	CAMEC	URC/ NAZINON	URC/ BAM	UCEC/ SAHEL	Réseau BTEC	URC- COM
												ex 2008	ex 2008	ex 2008	ex 2008	ex 2008
Nb de caisses	4	nd	nd	nd	nd	13	1	84	5	37	21	5	3	3	10	10
total actif des caisses	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	1 042	1 410	499	618	814
total engagements par signature	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	0	0	0	0	0
total actif réseau	6 448	3 644	2 137	1 153	1 091	365	34	8 904	5 212	3 939	1 549	2 074	1 337	795	735	674
total FP, dont	1 226	-687	309	168	151	131	-218	147	1 108	780	287	327	-367	143	-33	-19
Capital (K)	159	186	38	20	63	33	2	290	176	74	85	16	42	3	5	12
RG	79	103	49	19	26	26		80	67	52	24	20	4	8	4	5
Réserves facultatives	0	10	0	0	148	2						72	7	3	0	1
Autres réserves	4	3	0	0	0	19		632	0	0	120	0	1	0	24	2
Fonds de dotation	519	4	15	27	0	34		6	0	276	166	446	334	83	28	87
Résultat	100	-974	6	27	-4	-18	-14	66	26	85	-65	-32	-48	-4	16	-15
RAN	243	-32	64	51	-86	12	-205	-1 053	381	177	-42	-310	-877	-37	-112	-171
FP/actifs	19%	-19%	14%	15%	14%	36%	-641%	2%	21%	20%	19%	16%	-27%	18%	-4%	-3%
(Rés. hors RG + RAN + Rés.)/(actifs + engag'ts par s	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	17%	-41%	9%	-7%	-12%
(Rés. hors RG + RAN + Rés.)/actifs	13%	-27%	4%	9%	5%	13%	-644%	-4%	8%	14%	12%	8%	-44%	6%	-6%	-14%
total actif + eng. /sign par caisse:																
maxi	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	363	1 051	267	311	108
actif maxi / total actif des caisses	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	35%	75%	54%	50%	13%
mini	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	80	90	105	7	30
actif mini / total actif des caisses	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	8%	6%	21%	1%	4%
moy	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	208	470	166	62	81
total actif / nb caisses	1 612	nd	nd	nd	nd	28	34	106	1 042	106	74	415	446	265	74	67
Rapport actif maxi / actif mini d'une caisse	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	5	12	3	44	4
(Rés. hors RG + RAN + Rés.)/actifs caisse moy.	0,5	nd	nd	nd	nd	1,7	-6,4	-3,3	0,4	5,1	2,4	0,4	-1,3	0,2	-0,6	-1,4
(Rés. hors RG + RAN + Rés.)/actifs caisse max.	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	0,5	-0,6	0,2	-0,1	-0,9
Rapport actif moyen par caisse / total actif réseau	25%	nd	nd	nd	nd	8%	100%	1%	20%	3%	5%	20%	33%	33%	10%	10%

SOURCE: Chiffres de la supervision et états financiers transmis par les réseaux

8% : FP/actifs &lt; 15%

1% : (FP hors K + RG)/(actifs) &lt; 2%

: chiffres 2008

#### **(4) La reconfiguration des réseaux sur deux niveaux, avec regroupement des plus petites caisses, modifie la physionomie des réseaux et leur profil de risque.**

Pour différentes raisons tenant notamment à la nécessité de bien contrôler les décisions financières des caisses membres des réseaux et de maîtriser les coûts, les réseaux mutualistes de la zone UEMOA se sont regroupés et reconfigurés sur deux niveaux ou sont en voie de le faire, sur les bases suivantes :

- Le plus souvent, les anciennes caisses de base se regroupent, en maintenant lorsque c'est commercialement souhaitable des guichets dépendant de la caisse de base mais sans autonomie juridique et de gestion. Le nombre de caisses par réseau a ainsi fortement diminué (de 141 à 19 à Kafo Jiginew, par exemple).
- Les anciennes unions régionales, pour les réseaux qui les avaient mises en place<sup>2</sup>, niveau intermédiaire entre la fédération et les caisses de base, sont devenues des structures purement techniques sans autonomie juridique, gérées par les faitières sans implication d'élus.

Cette reconfiguration a une incidence importante sur le profil de risque des caisses. L'un des objectifs des regroupements est de fermer les caisses déficitaires, soit en fermant l'activité sur une zone jugée non rentable, soit en les rattachant à des caisses plus rentables en les transformant en guichet, ce qui réduit leurs coûts. À l'issue de la reconfiguration, les réseaux sont donc constitués d'un plus petit nombre de caisses plus grosses et rentables. **Il s'ensuit que le risque de survenue d'un déficit d'exploitation d'une caisse du réseau est réduit en fréquence mais augmenté en volume unitaire. Il sera de plus à prendre en charge par un nombre réduit de caisses.** Peu de chiffres ont pu être rassemblés sur la variabilité de la taille des caisses au sein d'un même réseau mais, pour les réseaux pour lesquels nous disposons de ces chiffres, la taille d'une caisse (total actif) varie de 1 à (3 à 44), hors RCPB où en 2008 avant reconfiguration elle variait de 1 à 241. L'actif de la plus grosse caisse peut atteindre 75% du total de l'actif des caisses dans les réseaux moyens (URC-Bam, réseau de 3 caisses) et 44% dans les gros réseaux (ACEP, réseau de 11 caisses) – 10% au RCPB avant reconfiguration (100 caisses). La reconfiguration de 3 à 2 niveaux a parallèlement réduit considérablement un problème de gouvernance, qui constitue une des causes majeures de risque de déficit d'exploitation, du fait de deux facteurs : le coût de la gouvernance et certaines mauvaises décisions pouvant être liées soit à un manque de compétences soit à une difficulté à résister à des pressions locales.

---

<sup>2</sup> Les réseaux Kafo Jiginew (modèle crédit coopératif) et CMS (modèle Crédit Mutuel) n'avaient pas mis en place des UR contrairement au RCPB ou à la FECECAM.

**(5) Les mécanismes de caisse centrale et de couverture des coûts centraux sont les deux mécanismes de solidarité financière qui se retrouvent dans tous les réseaux mutualistes quelle que soit leur taille.**

Selon les réseaux, la caisse centrale offre parfois plusieurs types de prêts (court terme et moyen/long terme par ex.), à des conditions différentes (parfois plus favorables pour les caisses émergentes – PAMECAS). Elle met aussi parfois en place des concours spécifiques de soutien aux caisses en difficulté, à conditions douces, notamment quand il n'y a pas de Fonds spécifique pour ce faire ou qu'il est insuffisant (FUCEC, PAMECAS, Nyesigiso). Les caisses de base sont généralement obligées de passer par la caisse centrale du réseau pour tous dépôts externes et refinancements mais pas dans tous les cas (FUCEC, U-IMCEC).

Les échanges de la mission avec les petits et moyens réseaux ont été moins exhaustifs que ceux avec les grands réseaux. Il en ressort que les mécanismes de solidarité financière en cas de difficulté d'une caisse membre du réseau passent par la caisse centrale dans tous les cas rencontrés, étant entendu par tous qu'un réseau ne peut se désolidariser d'une caisse en difficulté sans mettre en péril sa réputation et qu'une intervention solidaire est donc incontournable. Dans certains cas, des cotisations spécifiques sont levées en cas de difficulté (par ex. cambriolage). Lorsqu'une caisse de base est structurellement en difficulté, des opérations de fusion peuvent être lancées mais elles sont difficiles parce qu'elles vont à l'encontre de la volonté des membres des organes qui seront dissous.

Outre ces mécanismes, la consolidation financière des petits et moyens réseaux se fait principalement sur la base de l'alimentation de la réserve générale selon les dispositions réglementaires et la mise en réserve des excédents lorsqu'ils existent.

**(6) Les réseaux petits et moyens rencontrés au cours de la mission ont peu de Fonds constitués et ceux qui existent concernent principalement le remboursement des crédits en cas de décès de l'emprunteur.**

Le type de Fonds que l'on rencontre fréquemment dans ces réseaux a vocation à couvrir les remboursements des membres en cas de décès, et est alimenté par un prélèvement à la mise en place du crédit.

Les autres Fonds rencontrés concernent :

- Le financement de la formation du personnel technique (U-IMCEC).
- La constitution de provisions pour faire face au risque de contrepartie (URMECS).

## 1.2.2. DESCRIPTION GÉNÉRALE DES FONDS CONSTITUÉS DANS LES RÉSEAUX DE LA ZONE UEMOA

(1) Les principaux types de Fonds spécifiques constitués dans les grands réseaux visent à couvrir les risques de déficit d'exploitation d'une caisse, de décès d'un emprunteur, de contrepartie ou de calamité. D'autres Fonds sont constitués pour financer les immobilisations et le développement du réseau.

Récapitulatif des types de fonds existant dans les grands réseaux UEMOA classés par type de besoin couvert

NB: les dénominations sont celles qui sont données par le réseau concerné - la même dénomination peut recouvrir des réalités différentes selon le réseau

Risque couvert	Déficit d'exploitation	Risque de contrepartie	Décès	Risques conjoncturels	Investissement	Autres fonds
CMS	Fonds de péréquation		Fonds de mutualisation décès	Fonds de garantie	Fonds d'investissement	
PAMECAS	Fonds de sécurité	Fonds de cautionnement	Fonds mutuel de prévoyance décès (ancien)		Fonds de développement	Fonds social
		FG AFSSEF	RPC		Fonds d'informatisation	Fondation PAMECAS
ACEP	Fonds de péréquation		Fonds de solidarité décès		-	
U-IMCEC			Fonds d'assurance décès			Fonds de formation
KAFO JIGINEW	Fonds de soutien aux caisses en difficulté		Fonds de prévoyance décès & invalidité (ancien)	Fonds de calamité	Fonds de développement du réseau	Fonds de garantie des dépôts
	Réserve pour créances douteuses (niveau CB)		RPC			
NYESIGISO	Fonds d'équilibre	Fonds de cautionnement	RPC Fonds de sécurité			
RCPB	Fonds de sécurité		Fds Mutuel de Prévoyance (ancien)	Fonds de risque filière coton	Fonds de développement	Fonds d'investissement externe
			RPC			Fonds d'appariement (terme) Fonds des ristournes collectives
FUCEC	Fonds de sécurité		externalisé par création mutuelle d'assurance appartenant aux coopec: MAFUCECTO			Fonds de départ à la retraite
	Fonds de protection de l'épargnant (précédent)					
FECECAM	Fonds de soutien	FG des crédits aux salariés	RPC Fonds mutuel de secours (salariés, élus)	-	Fonds de développement de l'épargne et de l'innovation	

### LEGENDE

■ mécanisme sans fonds constitué en interne

■ fonds en projet

■ Fonds Propres de la CB

■ Placement CB à la faitière

■ placement spécifique (hors liquidité générale réseau)

### Acronymes:

CB: caisse de base

RPC: Régime Prévoyance Crédit mis en place dans le cadre de la CIF

FG: Fonds de garantie

Notons qu'aucune des deux confédérations n'a pour le moment mis en place de Fonds en vue de créer une solidarité financière entre réseaux.

**(2) La majorité des Fonds spécifiques constitués dans les réseaux mutualistes sont intégrés à la liquidité générale du réseau, sans placement spécifique, ce qui en fait des mécanismes comptables sans réelle capacité d'amortisseur. Certains sont en réalité des mécanismes de solidarité sans constitution de Fonds.**

La majorité de ces Fonds ne sont pas gérés de façon spécifique mais sont intégrés à la liquidité générale du réseau : seul le RCPB gère la majorité de ses Fonds sur des comptes spécifiques, assurant ainsi qu'ils sont dédiés à leur objet ; FECECAM place sur des comptes spécifiques son Fonds de soutien et son Fonds de garantie des crédits aux salariés ; Kafo Jiginew maintient sur un compte spécifique un Fonds de garantie des dépôts abondé par un bailleur qui sert de garantie à un refinancement bancaire ; la FUCEC prévoit, dans son projet de Fonds de sécurité élaboré pour répondre à la contrainte réglementaire, de le placer spécifiquement. Dans ces cas, les intérêts générés par le placement sont capitalisés, ou répartis entre les caisses de base dans les cas où le Fonds est constitué par un dépôt des caisses de base. Il s'ensuit que les autres Fonds, intégrés à la liquidité de leur réseau, sont des mécanismes comptables sans réalité financière (les Fonds ne sont pas matérialisés dans des actifs, comptes ou titres de 1<sup>ère</sup> catégorie placés dans une institution financière de 1<sup>er</sup> rang), et ne constituent pas des garanties pour les tiers (*Les Fonds placés spécifiquement et gérés hors de la liquidité de leur réseau figurent en gras dans le schéma récapitulatif*).

Certains « Fonds » ne sont pas comptabilisés au bilan des réseaux parce qu'ils sont en fait des mécanismes de solidarité définis dans les règles internes du réseau, par lesquels les fonds nécessaires sont levés en fonction des besoins. C'est le cas du Fonds de péréquation du CMS, du Fonds de soutien aux caisses en difficulté et du Fonds de développement du réseau de Kafo Jiginew. Les mécanismes de couverture du risque décès sont souvent externalisés ou en cours d'externalisation, comme dans le cas du réseau FUCEC qui a créé une compagnie d'assurance appartenant aux Coopec et des autres réseaux membres de la CIF qui est en train de créer une compagnie d'assurance sur la base du Régime prévoyance décès (RPC) mis en place chez ses membres. (*Les mécanismes sans Fonds constitué ressortent en bleu dans le schéma récapitulatif*).

**(3) Les Fonds constitués peuvent l'être soit par affectation définitive de ressources (charge pour les caisses de base), soit par mobilisation de ressources dont la propriété reste aux caisses de base (placements des caisses de base dans un Fonds géré par la faïtière).**

La majorité des Fonds constitués le sont par affectation définitive de ressources. Il s'agit alors d'une charge pour les caisses, déterminée en proportion d'un agrégat différent selon le type de risque ou de besoin concerné par le Fonds.

Les autres Fonds sont constitués par une mobilisation des ressources des caisses de base dans un Fonds géré par la faïtière. Il ne s'agit pas alors d'une charge pour les caisses mais d'un placement obligatoire. Les Fonds constitués de cette manière existant actuellement n'ont pas vocation à couvrir un risque mais à financer des investissements :

- Fonds de développement de PAMECAS et du RCPB, qui financent l'équipement des caisses émergentes dans une perspective de développement du réseau ou les projets immobiliers des caisses matures (cas du RCPB), sous forme de subvention remboursable (Nyesigiso) ou de prêts à long terme et à faible taux d'intérêt (RCPB).
- Fonds d'investissement externe du RCPB ayant vocation à permettre l'acquisition de titres par le réseau: participations dans des sociétés à capital variable ou parts dans des coopératives.
- Dans tous les cas, le volume d'épargne à mobiliser est proportionnel aux dépôts mobilisés par les caisses de base, à hauteur de 1% pour chacun des Fonds. Au RCPB les caisses de base sont rémunérées au prorata de leurs dépôts après prélèvement des frais de gestion de la Fédération. À PAMECAS, elles le sont à un taux fixe de 2% par an. *(Les Fonds basés sur la mobilisation de ressources des caisses de base auprès de la faïtière sont représentés en vert clair dans le schéma récapitulatif).*

**(4) Les Fonds peuvent être constitués aux différents niveaux des réseaux mais ils se situent dans la majorité des cas au niveau des faïtières. Les Fonds restant au niveau des caisses de base constituent soit un premier niveau de couverture du risque de contrepartie, soit des amortisseurs de risque de déficit à leur niveau.**

Les fonds jouant le rôle d'amortisseur ou de vecteur de solidarité financière peuvent être constitués au niveau des caisses de base ou au niveau des faïtières.

La majorité des Fonds sont constitués au niveau des faïtières, ce qui permet de mutualiser les risques et de faire jouer la solidarité entre les caisses de base du réseau. Ceux qui sont constitués au niveau des caisses de base jouent le rôle soit de premier

niveau de couverture du risque de contrepartie, soit d'amortisseurs de risque au niveau des caisses de base pour couvrir les déficits. *(Les Fonds constitués au niveau caisse de base sont représentés en vert soutenu dans le schéma récapitulatif).*

- ❑ Premier niveau de couverture du risque : *nous entendons par couverture du risque un mécanisme fonctionnant comme une assurance pour prendre en charge le défaut de paiement, qui couvre donc spécifiquement le risque de contrepartie.*
  - La couverture du risque de contrepartie, lorsqu'elle concerne l'ensemble des prêts, n'est pas mutualisée entre les caisses, pour éviter que les caisses qui suivent bien leur portefeuille couvrent les pertes des autres : les Fonds de cautionnement de PAMECAS et Nyesigiso sont des mécanismes de constitution de provisions pour risque général sur le portefeuille de chaque caisse, qui permettent d'amortir l'effet sur un exercice d'une dégradation de la qualité du portefeuille.
  - À Nyesigiso, le Fonds de sécurité, dont l'objet est le remboursement des crédits des membres décédés, et qui a été remplacé par le RPC pour la majorité des prêts (sauf les prêts de plus de 10 MFCFA, les prêts aux personnes de plus de 65 ans et les prêts de groupe, exclus du RPC), est situé au niveau de chaque caisse de base, permettant à celles-ci de conserver la marge sur l'assurance décès générée par leur portefeuille.
  
- ❑ Amortisseurs de risque au niveau des caisses de base : *nous entendons par amortisseur de risque un mécanisme qui permet de constituer des réserves pour amortir les déficits.*
  - À Kafo Jiginew, les caisses de base constituent une « Réserve pour créances douteuses », improprement appelée puisqu'elle est en réalité utilisée comme une provision pour absorber les déficits d'exploitation à venir. En cas de déficit de la caisse, elle intervient en premier ressort, avant la mobilisation de la solidarité financière entre les caisses du réseau par le mécanisme de Fonds de soutien aux caisses en difficulté.

### **1.2.3. COUVERTURE DÉFICITS D'EXPLOITATION / DE RÉSERVES**

*Voir tableau en annexe : Récapitulatif des fonds destinés à faire face au déficit d'exploitation des caisses existant dans les grands réseaux UEMOA.*

**(1) Tous les grands réseaux ont mis en place un dispositif permettant de faire face aux déficits des caisses de base. Ils peuvent être raisonnés sur la base du résultat ou des réserves.**

Les critères d'éligibilité au dispositif sont définis de façons différentes selon les réseaux :

- Caisse déficitaire (PAMECAS, CMS).
- Caisse en difficulté financière (FUCEC).
- Déficit non absorbé par les réserves de la caisse (RCPB, FECECAM), sans toucher au capital (parts sociales + réserve générale) (Kafo Jiginew).
- Caisse dont le taux de capitalisation est négatif (Nyesigiso).

Le CMS distingue le dispositif à actionner en fonction de la cause du déficit : si le déficit est exceptionnel (calamité naturelle ou, plus fréquemment, malversations), il sera fait recours au Fonds de garantie, spécifiquement alimenté pour couvrir les risques exceptionnels. Le Fonds de péréquation, qui est un mécanisme de mobilisation de la solidarité financière sans Fonds constitué, interviendra ensuite en complément.

**(2) Selon les réseaux, l'alimentation peut être définie sur différentes bases : excédent de la caisse de base, intérêts générés par son portefeuille, actif moyen, excédent de la caisse centrale le cas échéant.**

L'alimentation du Fonds est définie, selon les réseaux :

- en proportion fixe de l'excédent de la caisse locale (Kafo Jiginew (20%), FUCEC (5%)) ;
- en proportion fixe des intérêts générés par le portefeuille (FECECAM (5% - 10% jusqu'en 2003)) ;
- en proportion variable de l'excédent de la caisse locale, à un taux défini chaque année par la faîtière en fonction des besoins (ACEP, CMS – ici, taux différencié pour chaque caisse selon sa situation) ; il s'agit alors de cotisations destinées à combler le besoin sans constituer de Fonds ;
- en proportion fixe de l'actif moyen puis la variation des actifs (RCPB et PAMECAS, à 1%) ;
- par affectation du résultat de l'Union (NyeSigiso – ce Fonds n'est plus alimenté depuis que les règles ont été définies de telle manière que l'Union ne fait plus de bénéfices – dans ce cas, c'est en fait la caisse centrale qui joue le rôle de soutien aux caisses en difficulté).

En plus de cette alimentation de base, les autres sources d'alimentation de ces Fonds sont principalement le remboursement des concours du Fonds, les intérêts générés dans le cas où il est placé en banque (RCPB, FECECAM, projet FUCEC), des ressources provenant d'autres Fonds internes selon l'historique du réseau ou des concours de bailleurs de fonds. Dans certains cas, il est prévu que des contributions spéciales puissent être mobilisées en sus auprès des caisses de base. Seul le RCPB a explicitement plafonné le Fonds, à 50% de l'actif sous gestion du réseau.

**(3) Ces Fonds sont dans la majorité des cas cotisés par les caisses de base et intégrés aux fonds propres de l'Union.**

Pour les caisses de base, la majorité de ces Fonds correspondent à des charges annuelles, qu'elles fassent partie des charges de l'exercice ou de l'affectation du résultat excédentaire.

Quelques exceptions :

- Au CMS, ce « Fonds » est en réalité un mécanisme de solidarité basé sur un appel à cotisation fonction du besoin et redistribution aux caisses de base dans le besoin.
- Au RCPB jusqu'en 2008, il s'agissait de fonds propres des caisses de base placés à la faïtière. Ce fonctionnement a été modifié en 2009 pour que le fonds soit constitué dans les fonds propres de la faïtière, avec étalement sur 3 ans, dans le but de préparer la mise en œuvre de la nouvelle réglementation.
- Dans le réseau FUCEC, le mécanisme précédent, transformé en juin 2009, traitait les contributions comme des dettes des Coopec envers la faïtière, sans centralisation réelle des fonds. Le nouveau mécanisme prévoit des contributions sous forme de charges des Coopec pour constituer des fonds propres à la faïtière.

**(4) Les interventions des Fonds se font dans la plupart des cas sous forme de subventions remboursables ou prêts subordonnés sans intérêts. Le remboursement se fait principalement lors de retour à meilleure fortune.**

Quelques particularités :

- À Kafo Jiginew, les subventions ne sont pas remboursables.
- À PAMECAS, le montant de la subvention est dégressif en fonction du nombre de recours au concours.
- Le RCPB envisage, outre les subventions remboursables, la mise en place de subventions non remboursables pour mettre à niveau les fonds propres des caisses qui ne respectent pas la norme de capitalisation.

- La FUCEC utilise également ce Fonds pour le remboursement des épargnants des Coopec en liquidation, dans ce cas à fonds perdus.
- La FUCEC prête à ses Coopec membres avec intérêts, à taux préférentiel : taux moyen des DAT.

Sur le plan de la durée :

- Dans les réseaux construits avec l'appui de DID (PAMECAS, NyeSigiso, RCPB), le remboursement se fait à partir de l'atteinte ou du dépassement par la caisse de la norme de capitalisation définie en interne (10%), ayant vocation à être ajustée aux nouvelles exigences réglementaires.
- Le CMS prévoit un remboursement sur 3 ans.
- La FUCEC sur 5 ans avec possibilité de période différé de 3 ans.

**(5) Tous ces Fonds comportent des garde-fous pour éviter des effets pervers de type incitation à une mauvaise gestion par la possibilité de recours à un Fonds en cas de problème.**

La majorité des Fonds :

- ❑ Limitent le nombre de recours consécutifs, avec plus ou moins de souplesse, le plus souvent à 3. Certains y ajoutent une dégressivité du concours (RCPB, PAMECAS).
- ❑ Assortissent le recours au Fonds à l'obligation de présenter un plan de redressement, avec parfois ensuite une mise sous tutelle de la Fédération si les résultats ne sont pas satisfaisants (RCPB, FECECAM) : les organes perdent alors tout ou partie de leur pouvoir. Dans certains cas, l'exigibilité immédiate des concours est prévue en cas de désaccord, ainsi qu'un avis à la tutelle pouvant déboucher sur une administration provisoire. Le CMS quant à lui prévoit des recommandations formulées par la Fédération.
- ❑ Si la situation n'est pas redressée, la fusion-absorption ou la liquidation de la caisse de base, éventuellement par transformation en guichet, est envisagée.

**(6) Au 31/12/2009, ces Fonds représentent entre 0,1% et 3,4% des actifs moyens + engagements par signature consolidés de leur réseau.**

#### 1.2.4. COUVERTURE DE RISQUES CONJONCTURELS

Certains réseaux ont renforcé le mécanisme de couverture du déficit d'exploitation par la création de Fonds ayant vocation à couvrir des risques conjoncturels : calamités, malversations.

##### **(1) Le CMS a créé un Fonds de garantie dont la vocation est de couvrir les besoins liés à des faits exceptionnels (calamité naturelle, détournement,...).**

Le Fonds de garantie du CMS intervient avant mobilisation de ressources par cotisation des caisses du réseau par le mécanisme de Fonds de péréquation (décrit dans la partie ci-dessus), limitant ainsi le montant pour lequel il est fait recours à la solidarité directe et immédiate. Il est alimenté par une cotisation assise sur le volume de crédit accordé par la caisse de base.

Ce Fonds est régulièrement mobilisé pour des problèmes de malversations. Il est géré par la Fédération et sa mobilisation peut requérir la convocation d'une assemblée générale extraordinaire. La tutelle peut demander la suspension d'administrateurs ou de salariés ou nommer un administrateur provisoire. Il intervient sous forme de subventions sans intérêts remboursables en principe dès retour à meilleure fortune.

##### **(2) Kafo Jiginew et le RCPB ont mis en place des Fonds spécifiques pour faire face au risque de la filière coton. Ils n'ont jamais été mobilisés.**

Le Fonds de calamité de Kafo Jiginew avait vocation à couvrir le risque spécifique en cas de calamité naturelle dans la zone cotonnière. Il n'a jamais été mobilisé parce que ses règles d'utilisation n'ont pas pu être définies complètement (difficultés d'apprécier et d'évaluer les sinistres) et que son montant risquait d'être insuffisant par rapport aux besoins. Son abondement se faisait sur la base des intérêts générés par le crédit coton (10%) et a été suspendu lors de la crise de la filière en 2000. Il représente au 31/12/2009 0,7% des actifs moyens + engagements par signature du réseau.

Le Fonds de risque filière coton du RCPB, créé en 2002, a vocation à couvrir les impayés en cas de difficulté de la filière. Il est également assis sur les intérêts générés par le crédit coton. Au RCPB, le crédit coton est géré de façon centralisée par une unité spécialisée et les caisses de base peuvent choisir de participer au financement dans le cadre d'un placement financier de leurs fonds, qu'elles soient situées dans la zone cotonnière ou non. Le risque est donc globalisé et partagé entre les caisses au pro-rata de leur participation au financement de la campagne. L'intervention du Fonds est déclenchée par l'atteinte d'un taux de portefeuille à risque de 5%. Ce taux n'ayant

jamais été atteint, le Fonds n'a jamais été mobilisé. Il représente au 31/12/2009 1% des actifs moyens du réseau.

### 1.2.5. MÉCANISMES GÉRÉS PAR LA CAISSE CENTRALE

**(1) Dans les réseaux dans lesquels le mécanisme de solidarité pour la couverture du déficit est peu fonctionnel ou insuffisant, la caisse centrale intervient notamment pour maintenir la liquidité des caisses en difficulté.**

Les caisses centrales des réseaux mutualistes puisent leurs ressources principalement dans les dépôts de leurs membres, parfois complétés de refinancements externes dans les plus grands réseaux. Les caisses centrales centralisent dans tous les cas rencontrés la liquidité des membres du réseau, généralement avec obligation de remontée des excédents de liquidité. Parfois, cette obligation est assortie d'une obligation de dépôt d'une portion de l'épargne mobilisée (5% au RCPB, 25% à la FUCEC). Les dépôts à la caisse centrale sont généralement rémunérés, avec des politiques différentes :

- Proche du taux des dépôts en banque (Kafo Jiginew, FUCEC, U-IMCEC).
- Proche du taux des ressources (CMS).
- Par répartition des gains de la caisse centrale (RCPB).
- Légèrement supérieur à la rémunération des DAT des membres des caisses (Nyesigiso).
- Avec une part de réserves non rémunérées (Nyesigiso).

Sur la base de ces ressources, la caisse centrale refinance les caisses de base du réseau. Les refinancements ont principalement vocation à refinancer le portefeuille des caisses de base, soit globalement, soit individuellement pour des prêts dépassant la capacité des caisses de base. Ils sont de durée variable (court terme uniquement dans certains réseaux : Kafo Jiginew, RCPB, Nyesigiso ; moyen terme dans d'autres : CMS, PAMECAS, U-IMCEC). Dans les réseaux disposant de mécanismes diversifiés, les prêts de la caisse centrale sont généralement uniformes, les prêts destinés à d'autres fins que le refinancement du portefeuille étant octroyés dans le cadre de Fonds spécifiques, tandis que dans les autres, ils peuvent être plus variés, la caisse centrale prenant en charge également le rôle de financement des investissements, de soutien au développement des caisses émergentes ou de soutien aux caisses en difficulté financière.

Les conditions d'intervention de la caisse centrale dans les caisses de base en difficulté se font de différentes manières :

- Dans beaucoup de réseaux, des critères d'examen de la demande de refinancement d'une caisse sont fixés et les caisses qui ne les respectent pas ne sont pas bloquées dans l'accès au refinancement mais sont suivies de façon spécifique (CMS & Nyesigiso : recommandations Fédération + suivi ; PAMECAS engagements de redressement CB + suivi ; FUCEC : Mesure graduées selon situation : Plan de redressement / Restriction du permis de prêt / Retrait du permis de prêt / Fusion / Mise sous tutelle).
- Parfois, surtout dans les réseaux de taille moyenne ou petite, la situation est gérée au cas par cas, sans règles spécifiques établies : l'Union accorde le refinancement en contrepartie de mesures spécifiques (URC-Bam et URC-Nazinon : licenciements, démission de certains élus, fusion ; U-IMCEC, UCVEC Sapone : suivi renforcé).
- Dans certains réseaux, les conditions d'intervention dans les caisses de base en difficulté sont définies spécifiquement selon un mécanisme, avec des conditions spécifiques, décrit alors dans la section 1.2.3. Couverture déficits (FUCEC, Nyesigiso).

#### 1.2.6. AUTRES FONDS SPÉCIFIQUES

**(1) La majorité des réseaux ont mis en place des mécanismes de couverture du risque de non remboursement lié au décès de l'emprunteur. Ces mécanismes sont externalisés ou en voie d'externalisation dans de nombreux réseaux.**

Les mécanismes de couverture du risque de non remboursement lié au décès d'un emprunteur ont généralement été mis en place assez tôt dans les réseaux moyens et grands. Certains sont encore gérés en interne, parfois au niveau central et parfois au niveau local.

Par la suite, nombre d'entre eux ont externalisé cette couverture : la FUCEC a créé une mutuelle d'assurance appartenant aux coopec : MAFULECTO. Les réseaux membres de la CIF sont en train de préparer la création d'une société d'assurance appartenant à la confédération et ont dans ce cadre instauré un nouveau Régime Prévoyance Décès (RPC), géré de façon entièrement séparé des comptes de chaque réseau ; ce nouveau régime ne couvrant pas toujours l'ensemble des prêts, certains réseaux ont maintenu leur ancien système sur un périmètre restreint, d'autres ont conclu des partenariats avec des sociétés d'assurance externe pour le complément, d'autres enfin ne couvrent pas la part non couverte par le RPC. U-IMCEC teste avec PlaNet Garantie l'externalisation de son Fonds d'assurance.

**(2) Les grands réseaux mutualistes ont souvent développé des Fonds destinés à financer le développement et les investissements du réseau.**

Les Fonds destinés à financer les investissements concernent souvent les investissements liés au démarrage de nouvelles caisses (PAMECAS), y compris parfois une subvention d'exploitation pour les premières années (Kafo Jiginew). Ils concernent parfois également les investissements des caisses existantes et de la faïtière (CMS, RCPB). D'autres Fonds sont spécifiquement destinés à financer d'autres types d'investissements : informatisation (RCPB, PAMECAS), les innovations technologiques et la recherche/développement (FECECAM), la formation du personnel (U-IMCEC).

Ces Fonds sont le plus souvent constitués par des cotisations des caisses de base, mais parfois également par des dépôts des caisses de base auprès de la faïtière dans des comptes spécifiques (RCPB, PAMECAS) ou des subventions de bailleurs de fonds. Ils sont alimentés le plus souvent par un prélèvement défini par règlement interne, assis sur les dépôts collectés, le total actif, les frais de tenue de compte ou l'excédent. Parfois, ils sont constitués spécifiquement pour financer le développement projeté du réseau, sur la base d'une décision d'affectation du résultat prise en assemblée générale. Ils interviennent soit sous forme de subvention, remboursable ou non, soit sous forme de prêt moyen terme.

**(3) Quelques réseaux alimentent des Fonds destinés à couvrir le risque de contrepartie, au niveau central ou caisse par caisse.**

PAMECAS et Nyesigiso constituent une réserve générale pour amortir dans le temps l'effet des pertes sur portefeuille, le premier au niveau central, le deuxième au niveau de chaque caisse de base.

PAMECAS dispose également d'un Fonds destiné à couvrir le risque spécifique des crédits du programme AFSSEF qui facilite l'accès au financement des femmes. FECECAM constitue un Fonds de garantie spécifique pour couvrir le remboursement des crédits aux salariés et aux élus en cas de décès, invalidité ou licenciement.

**(4) D'autres Fonds ponctuels servent au financement des œuvres sociales, à la réalisation d'investissements financiers, à la constitution d'une assurance-vie pour le personnel et les élus.**

Ces Fonds spécifiques couvrent des besoins précis, identifiés par les réseaux concernés.

### **(5) Quelques Fonds enfin, sont constitués pour un besoin identifié mais ne sont pas vraiment fonctionnels.**

Certains réseaux ont identifié des besoins et créé des Fonds correspondants, mais qui n'arrivent pas à répondre réellement à leur objet pour différentes raisons :

- Le Fonds d'appariement du RCPB constitue un mécanisme intéressant ; il s'agit de fournir aux caisses des ressources stables pour répondre aux besoins de leurs membres, par des emprunts moyen/long terme de la Fédération assis sur un Fonds de partenariat reçu en subvention. Malheureusement, ce mécanisme n'est pas fonctionnel du fait de la difficulté que rencontre le réseau pour mobiliser des ressources longues auprès du système bancaire.
- Le Fonds de garantie des dépôts de Kafo Jiginew a été dédié à la garantie des dépôts selon le souhait du donateur. Toutefois, en l'absence de règles de mobilisation, il ne fonctionne pas. Il est maintenu sur compte de dépôt à terme et sert de garantie à un refinancement bancaire.

## **1.3. EXPÉRIENCE INTERNATIONALE**

Sur la base de l'étude documentaire et des entretiens réalisés avec des réseaux mutualistes en France, des bailleurs internationaux (CGAP, KfW) et des organisations d'appui en microfinance (DID, WOCCU), il ressort une expérience riche en matière de mécanismes de stabilité financière mis en place au niveau mondial.

Divers mécanismes financiers ont été mis en place à différents niveaux :

- au niveau d'un réseau mutualiste (ex : Canada, France, Madagascar, Allemagne,...) ;
- au niveau de l'ensemble des réseaux mutualistes d'un pays (Organe de représentation des coopératives, que ce soit Fédération, Confédération ou Association Nationale) (ex : Pologne, Lituanie, Guatemala, Vietnam, Philippines, Ouzbékistan) ou de l'ensemble du secteur de la microfinance d'un pays (y compris les institutions non mutualistes)(association professionnelle, réseau de la microfinance) (ex : Kirghizstan, Bosnie, Azerbaïdjan) ;
- au niveau de l'ensemble d'une zone géographique (Amérique du Sud et Centrale par ex.) ;
- au niveau d'un réseau ou d'une confédération internationale, pour tout ou partie des réseaux mutualistes (ex : Proxfin, WOCCU, ACCION, FINCA) ;
- au niveau mondial (ex : Microfinance Enhancement Fund).

Pour couvrir des risques différents, allant de besoin de liquidité à protection des dépôts, sans oublier renforcement des capacités de gestion des risques.

Certains Fonds se sont mis en place à l'initiative des réseaux mutualistes eux-mêmes (France, Canada, Madagascar) ou des associations de mutuelles (ex : Kirghizstan). La majorité dans les pays émergents l'ont été à l'initiative -ou avec l'aide - des bailleurs de fonds (USAID) et organismes de développement mutualistes (WOCCU, DID) (ex : avec WOCCU et USAID : Pologne, Ouzbékistan, Guatemala, Bolivie, Honduras ; avec DID : Lituanie, Kirghizstan, Vietnam, Philippines, Russie; avec KFW : Bosnie, Azerbaïdjan, Monténégro); multi bailleurs : Amérique du Sud et Centrale).

Dans de nombreux pays, une loi obligeant à la création d'un Fonds de sécurité ou de solidarité, au niveau des IMFs ou mutuelles (ex : Canada, CEMAC, Russie), ou d'un Fonds de stabilisation national (ex: Nigeria, Rwanda, Madagascar, Bosnie, Azerbaïdjan, Monténégro) est à l'origine de la mise en place de ces derniers.

Les expériences recensées à travers le monde, approfondies par des recherches et entretiens, sont détaillées ci-dessous suivant une grille qui les présente en fonction à la fois des risques couverts, et du niveau auquel se situe le Fonds (réseau, secteur, zone géographique).

Nous faisons la distinction entre « liquidité » entendue comme accès à des ressources de financement, disponibles et mobilisables rapidement en cas de besoin et « solvabilité » entendu comme la capacité à restaurer une structure financière détériorée suite à des pertes.

### 1.3.1. FONDS DE SÉCURITÉ INTERNES

**(1) Historiquement, les mécanismes de solidarité financière ont été mis en place d'abord au niveau d'un seul réseau mutualiste, sous forme de Fonds de sécurité interne, destinés à couvrir les risques de liquidité et de solvabilité des caisses locales affiliées au réseau.**

#### **1. L'expérience française : Fonds de Garantie mutuelle et solidarité financière : couvrir les risques de liquidité et de solvabilité**

C'est le cas notamment de l'expérience française en la matière. Les banques mutualistes françaises ont obligation légale de « prendre toutes mesures nécessaires pour garantir la liquidité et la solvabilité du réseau, en définissant et en mettant en œuvre les mécanismes de solidarité financière interne nécessaires ». Les banques mutualistes ont organisé la solidarité financière entre les caisses locales et la caisse

centrale. L'objectif de ces Fonds est de gérer la liquidité des caisses (excédents et déficits) et d'organiser la solidarité financière à l'intérieur du réseau.

Le Crédit Mutuel Français est organisé en 3 niveaux : les caisses locales, puis les groupes régionaux comprenant une fédération régionale et une caisse fédérale, et au niveau national, une Confédération et une Caisse Centrale auxquelles sont rattachés les 18 groupes régionaux. Tandis que la Confédération Nationale défend les intérêts de ses membres, la Caisse Centrale gère la liquidité des groupes régionaux et organise la solidarité financière entre les différents groupes. Chaque groupe régional doit déposer 2% des dépôts de la clientèle auprès de la Caisse Centrale pour gérer les risques de liquidité.

Les Caisses d'épargne et Banques Populaires sont organisées en 2 niveaux : réseaux coopératifs (20 Banques Populaires/ 17 caisses d'épargne) ; puis organe central (BPCE). Les deux réseaux possèdent un Fonds de Garantie Mutuel au niveau de la BPCE, qui a pour double objectif de garantir la liquidité et la solvabilité du groupe et d'organiser la solidarité financière au sein des réseaux. La BPCE est en charge de la détermination des règles de fonctionnement et des modalités de déclenchement. Coexistent donc 3 Fonds de garantie : celui du réseau Banques Populaires (450M€ déposés à la BPCE sous forme de compte à terme 10 ans, renouvelable indéfiniment) ; celui du réseau Caisses d'Epargne et prévoyance (450M€ déposés à la BPCE sous forme de compte à terme 10 ans, renouvelable indéfiniment) ; et le Fonds de Garantie Mutuel (Joint Solidarity Fund) : doté de 20M€ au début, 920M€ aujourd'hui. Le total des 3 Fonds doit représenter au minimum 0.15% des actifs pondérés du groupe. Le Fonds de Garantie Mutuel est alimenté « à hauteur de 5% de la contribution des Banques Populaires, des Caisses d'Epargne et de leurs filiales aux résultats consolidés du groupe, dans la limite de 0,3% des risques pondérés du groupe ». Ces cotisations sont investies dans des actifs liquides et sûrs. Le Fonds de Garantie Mutuel intervient sous forme de subventions pour couvrir les pertes des établissements défaillants (défaut de paiement ou défaillance des actionnaires ou des sociétaires à reconstituer des fonds propres). Le processus est progressif : dans un premier temps, un établissement en difficulté fait appel au Fonds de garantie du réseau BPCE ; en cas d'insuffisance, appel au Fonds de garantie de BP ou CE suivant son réseau d'appartenance ; en cas d'insuffisance, appel au Fonds de garantie de l'autre réseau.

## **2. L'expérience canadienne : Fonds de sécurité : lutte contre l'insolvabilité**

Au Canada, le mouvement Desjardins a mis en place un Fonds de sécurité en 1980 au niveau du réseau des caisses, avec pour objectif d'éviter l'insolvabilité d'une des caisses locales. Ce Fonds veille à ce qu'aucune des caisses du Québec et de l'Ontario ne soit insolvable, et fournit une aide financière aux unités en difficulté temporaire. Il disposait à mi 2009 de 600 millions de dollars canadiens, alimenté par une cotisation spéciale des caisses locales. Les interventions de ce Fonds prennent les formes suivantes : prêt ou subventions aux caisses ; garantie des engagements d'une caisse ;

garantie de remboursement d'une avance ou d'un prêt consenti à une caisse ; gestion des affaires de la caisse pendant une période déterminée; acquisition de tout ou partie de l'actif de la caisse; comme liquidateur d'une caisse ; comme administrateur provisoire d'une caisse.

Ce Fonds est géré par un Conseil d'administration composé du Président, du DG, d'une personne responsable de l'inspection de la Fédération et de 3 personnes nommées par la Fédération.

### **3. L'expérience Allemande : Fonds de sécurité : refinancement**

En Allemagne, le réseau des caisses d'épargne (Sparkassen) a mis en place des Fonds de sécurité à plusieurs niveaux : au niveau de chaque association régionale des caisses d'épargne existe un Fonds de sécurité (« Savings Banks Guarantee Funds of the Regional Associations ») ; existe ensuite un Fonds de sécurité commun pour les 7 centrales des caisses d'épargne (7 Banques régionales) appelé « Guarantee Fund of the Landesbanken and Girozentralen » ; puis un Fonds de sécurité commun pour les 10 caisses d'épargne de la construction (qui représentent chacune une région ou un état d'Allemagne), appelé « Guarantee Fund of the Landesbausparkassen ». Ensuite existe un premier Fonds de compensation supra régional regroupant tous les Fonds de sécurité de chaque association régionale des caisses d'épargne, permettant de couvrir les risques dépassant la capacité d'une association régionale, en autorisant un refinancement au-delà du niveau régional; enfin, existe un cinquième niveau : le Dispositif de caution solidaire regroupant les trois Fonds de sécurité nationaux (celui des « Savings Banks », celui des « Landesbanken » et celui des « Landesbausparkassen »). Ce dernier Fonds est utilisé lorsque les Fonds de sécurité précédents ne suffisent plus à couvrir un déficit et sous réserve d'approbation par la majorité des  $\frac{3}{4}$  du Fonds à laquelle appartient la structure en difficulté. Alors que pour les trois premiers Fonds, ce sont les institutions membres en difficulté qui font appel au Fonds, pour ce dernier Fonds mutuel, ce sont les Fonds de sécurité qui font appel au Dispositif de caution solidaire. Ainsi les différents Fonds co-existent et se complètent selon des principes de « réassurance » : pour une caisse d'épargne en difficulté, le dispositif se déroule comme suit :

1. Recours au Fonds de garantie régional
2. Appel à contribution spéciale
3. Appel aux autres Fonds de garantie régionaux
4. Fonds de garantie mutuel
5. Dispositif de caution solidaire

L'attribution de concours aux coopératives en difficulté est liée au niveau de ratios financiers ou d'exigence de gestion des risques, fixés en amont par l'organisme central des coopératives, selon des critères montrant le besoin de soutien : les institutions

doivent, pour être éligibles à l'aide, avoir un ratio de solvabilité inférieur à 8% et un ratio de liquidité inférieur à la limite fixée. Ces concours sont également liés à la mise en place de plans de redressement.

En 37 ans d'existence, le Fonds Allemand a soutenu 32 institutions (aucune faillite à déplorer).

#### **4. L'expérience malgache : Fonds de Garantie Mutuelle : lutte contre l'insolvabilité, l'insuffisance des fonds propres et division des risques**

A Madagascar, le Fonds Interrégional de Garantie Mutuelle (FIGAM) du réseau CECAM a pour vocation de mutualiser les grands risques dépassant la capacité d'une URCECAM (union régionale), créer une solidarité financière entre mutuelles, transférer une partie du risque du prêteur au Fonds, permettre à l'Urcecam de continuer à fonctionner (risque exceptionnel) ou de fonctionner mieux (couverture des risques) en augmentant les volumes de crédits qu'elle peut accorder. Il couvre 2 risques ordinaires (division des risques et solvabilité) et un risque exceptionnel (insuffisance des fonds propres). La cotisation des caisses est proportionnelle au risque transféré : de 1 à 5% de l'encours. Le Fonds prend en charge une partie des impayés, une franchise restant à la charge de la caisse. Une surveillance régulière des ratios de gestion (fonds propres,...) et des règles d'intervention strictes servent de garde-fous pour éviter les abus. La surveillance est trimestrielle et devient mensuelle lorsque l'encours est 12 fois supérieur aux fonds propres, puis encore renforcée lorsque l'encours passe à 15 fois les fonds propres, ou que la valeur des fonds propres est inférieure à 100 millions de Fmg. La caisse passe sous tutelle lorsque les fonds propres deviennent négatifs. L'indemnisation des caisses est soumise au respect de 3 conditions : obtention d'une garantie FIGAM (décision du comité du Fonds), mise en place de travaux de recouvrement et transmission de la documentation juridique complète (Cf. annexes pour les détails complets).

#### **5. L'expérience russe : Fonds de compensation : couverture du risque de solvabilité**

Les coopératives financières sont regroupées pour 200 d'entre elles (sur les 400 que compte le pays) au sein de la National Union of Non-Commercial Organizations of Mutual Financial Assistance, membre du réseau Proxfin (créé par DID).

La loi oblige à la création, par les acteurs du secteur, d'organisations d'autorégulation («self-regulating organizations») qui ont pour tâches : d'émettre les normes et règlements à appliquer par leurs caisses affiliées, -en accord avec les grands principes établis par la Loi- ; d'exercer la surveillance de leurs opérations et activités ; et de sanctionner les caisses déviantes. Ces entités doivent aussi créer un Fonds de compensation pour sauver les caisses affiliées qui se trouveraient en difficulté financière.

Les caisses ont obligation de créer et s'affilier à une organisation d'autoréglementation. Cette disposition a pour objectif de favoriser l'émergence d'entités de taille suffisante pour exercer leurs responsabilités. Les caisses ne peuvent s'affilier qu'à une seule organisation d'autoréglementation, et celle-ci devra regrouper un minimum de 100 caisses ou cinq caisses totalisant 100 000 membres avant de pouvoir être enregistrée. Les caisses ont 2 ans à partir de janvier 2010 pour se conformer à cette loi, et celles qui ne feront pas partie d'une telle entité au terme de cette période devront cesser leurs opérations.

La loi prévoit également la création de caisses centrales qui pourront avoir une portée régionale ou nationale. Ces entités seront mises sur pied pour gérer les surplus de liquidités des caisses qui leur seront affiliées, permettant de dégager ainsi un rendement qui jusque-là était inexistant, puisque les banques n'offraient aucun intérêt sur les montants placés. Ces surplus pourront de surcroît être mis au service des caisses dont le volume de crédit demandé dépasse celui de l'épargne déposée. Les caisses centrales contribueront ainsi à la stabilité du secteur, en plus d'améliorer de façon notable le rendement et l'utilité des liquidités disponibles.

#### **6. L'expérience de la zone CEMAC : Fonds de solidarité : couverture des pertes**

Une réglementation a été mise en place en 2002 pour assainir le secteur de la Microfinance dans la zone de l'Union monétaire BEAC (Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée Équatoriale, Tchad) et doter les pays d'Afrique Centrale d'un cadre réglementaire pour les Établissements de Microfinance (EMF). Les établissements de microfinance doivent adhérer à l'Association Professionnelle des Établissements de Microfinance de leur État (une seule par État). S'ils se mettent en réseau, ils ont obligation de créer un organe faïtier. Ce dernier doit être doté d'un capital ou d'une dotation « appropriée » lui permettant d'exercer des fonctions bien précises et « obligatoires » notamment : définir les normes et procédures comptables, mettre en place un système de contrôle interne, veiller au respect des normes prudentielles, exercer un pouvoir disciplinaire et de mise en application des mesures de redressement, organiser la gestion des excédents de ressources de établissement.

Les mutuelles et coopératives sont classées dans la première catégorie (établissements qui procèdent à la collecte de l'épargne de leurs membres qu'ils emploient en opérations de crédit, exclusivement au profit de ceux-ci). **Ces établissements ont obligation de constituer un Fonds de solidarité destiné à couvrir les pertes** (« Règlement COBAC 2002/05 relatif aux conditions de constitutions du Fonds de solidarité »). Ce Fonds doit représenter en permanence « au moins 40 % du capital constitué après imputation des déficits d'exercice ». Lorsque les réserves obligatoires atteignent 40% du capital, le Fonds de solidarité n'est plus exigé et peut être distribué entre les membres. Ces établissements ont également obligation de constituer une « réserve obligatoire de 20% de l'excédent d'exercice à affecter sans limitation de durée et de montant ». Les établissements de catégorie 2 (collectent l'épargne et accordent des crédits aux tiers,

forme juridique : SA), et de catégorie 3 (accordent des crédits aux tiers sans exercer l'activité de collecte de l'épargne) doivent pour leur part constituer une réserve obligatoire représentant 15 % des bénéfices « à affecter sans limitation de durée et de montant », en plus de la réserve légale fixée par pays (DAT de 3% à 5.75% et DAV de 5% à 7.75%).

Tous les établissements sont également tenus de respecter des ratios pour limiter les risques :

- **Ratio de couverture ou ratio de solvabilité** : les crédits qu'un EMF peut accorder sont au maximum de 10 fois ses FPN.
- **Ratio de division des risques** : prudence dans la distribution des crédits.
  - ✓ Rapport entre FP et crédits sur un bénéficiaire : max 15% des fonds patrimoniaux pour un EMF de 1<sup>ere</sup> catégorie/ max 25% des FP Nets pour un EMF de 2<sup>eme</sup> et 3<sup>eme</sup> catégorie.
  - ✓ Rapport entre FP et ensemble des crédits (risques) : max 8 fois les FPN si l'ensemble de ces crédits est supérieur ou égal à 10% des FPN.
- **Ratio d'immobilisation** : demande de consacrer au plus 100% des ressources permanentes aux immobilisations.
- **Coefficient de couverture des crédits** par les ressources disponibles : au maximum 70% des ressources disponibles peuvent être utilisées pour faire du crédit (65% pour les EMF affiliées à un réseau).
- **Rapport de liquidité** de 50% entre les disponibilités et les exigibilités à moins de 3 mois (afin de disposer des ressources permettant de faire face à tous les retraits prévus dans les 3 mois prochains).

### 1.3.2. FONDS DE STABILISATION INTER-INSTITUTIONS

**(1) Ces Fonds de sécurité internes aux réseaux ont inspiré la création de Fonds de stabilisation inter-institutions, au niveau d'un ensemble de réseaux mutualistes ou de tout le secteur national de la microfinance, destinés à couvrir les risques de liquidité et solvabilité des coopératives en jouant le rôle de prêteur en dernier ressort et gérés par l'organisme représentant l'ensemble des coopératives/mutuelles du secteur. Ces Fonds sont alimentés par les institutions membres, avec dotation initiale éventuelle des bailleurs ou du gouvernement.**

Présents à travers le monde, depuis l'Europe (Allemagne, Pologne, Lituanie), l'Asie centrale (Kirghizstan) jusqu'à l'Asie (Vietnam, Philippines) ou l'Amérique Centrale (Bolivie), ces Fonds portent le nom de Fonds de stabilisation (« stabilization funds » en anglais).

USAID avec WOCCU (Pologne), ou Développement International Desjardins (DID, au Vietnam et aux Philippines) sont souvent à l'origine de la création, ou source d'inspiration pour ces Fonds. Les premiers ont vu le jour au début des années 90 (Pologne), les autres principalement au cours des années 2000 (2002 au Kirghizstan, 2003 en Lituanie, en cours depuis 2008 au Vietnam et aux Philippines).

Ces Fonds présentent des caractéristiques communes : destinés à fournir une assistance financière aux institutions membres à court de liquidité, ils servent de prêteurs en dernier ressort ou d'urgence, pour les coopératives -et les IMF (Kirghizstan)- en difficulté, en cas de retrait non anticipé des dépôts des membres, ou de choc conjoncturel. L'objectif est d'éviter la faillite d'une des institutions et la contagion à l'ensemble du système (ou une crise de confiance du public).

Ces Fonds mutualisent les risques dépassant la capacité d'un réseau et créent une solidarité financière entre institutions membres. Ils couvrent aussi bien les risques dits « ordinaires » (liquidité, solvabilité, risque de crédit), que les risques exceptionnels liés à des conditions économiques volatiles, des chocs ou des retraits massifs non anticipés. Leur objectif est d'éviter la faillite d'une institution, qui peut créer une perte de confiance majeure de la part du public dans le secteur tout entier (risque systémique), et protéger les dépôts des membres des coopératives. **Liquidité et solvabilité sont leurs maîtres mots.**

Ils sont financés par chaque institution membre, à partir d'un pourcentage assis sur les actifs (Pologne), les réserves en capital (Kirghizstan), ou les dépôts des membres (Lituanie, Philippines). Des bailleurs ou des gouvernements ont parfois contribué à une dotation initiale.

Ces Fonds consentent des prêts d'une durée d'un an ou deux ans minimum, voire jusqu'à 7 ans dans le cas de la Lituanie (prêts subordonnés ou donations). L'objectif est de permettre à une coopérative isolée ou un réseau mutualiste de s'assainir et de retrouver une situation financière stable. Les taux pratiqués sont en phase avec ceux du marché ou légèrement inférieurs (par exemple en Lituanie, le taux est plus élevé si la cause du problème est interne ou liée à une mauvaise gestion, et inférieur aux taux du marché si le problème ne résulte pas d'une mauvaise gestion).

L'attribution de concours aux coopératives en difficulté est liée à des ratios financiers ou d'exigence de gestion des risques, fixés en amont par l'organisme central des coopératives, selon des logiques qui peuvent différer :

- Critères montrant le besoin de soutien : comme en Allemagne, lorsque les ratios passent sous un certain seuil.
- Critères montrant qu'elles sont suffisamment saines pour être capables de rembourser le concours : en Lituanie, les ratios à respecter pour assurer la santé des coopératives sont inspirés de Bâle II : minimum 1M€ de capital, 13% de ratio

d'adéquation du capital, 35% de ratio de liquidité, exposition maximale de 25% du capital à un emprunteur et de 800% pour l'ensemble des emprunteurs.

- Voir tableau en annexe p7.

Les organisations qui reçoivent une assistance financière du Fonds doivent mettre en place un plan de redressement et de restructuration avec un suivi assuré par l'organisme en charge du Fonds, se soumettre à une inspection accompagnée de recommandations (Pologne), donner un accès à toutes leurs informations financières et peuvent être placées sous surveillance, voire sous tutelle si nécessaire.

La gestion de ces Fonds est assurée par l'association de représentation des coopératives, assortie de la mise en place d'un comité de surveillance en charge du suivi des plans de redressement. Ce comité de surveillance est généralement élu parmi les institutions membres, mais la surveillance est parfois assurée par la Banque Centrale elle-même (cas du Vietnam).

Pour éviter d'éventuels abus, des garde-fous ont été mis en place : le respect des principes de précaution et des ratios de gestion des risques (propres au réseau ou ceux de Bâle) est un préalable nécessaire pour recevoir l'aide (une coopérative qui laisse dériver ces ratios pourrait se voir refuser l'aide), surveillance en amont des ratios de gestion et identification des risques à intervalle régulier. Pour plus de détails sur les ratios à respecter, se référer aux annexes.

Le Fonds du Kirghizstan a prêté à 20 institutions en 8 ans ; celui de Lituanie a fait face à deux crises sérieuses en 8 ans, ayant conduit à un changement de l'équipe de direction pour une des coopératives, et résolu par une subvention du Fonds de 100 000€ pour résorber un PAR trop élevé dans le cas de la seconde, et a consenti 8 prêts subordonnés entre 2009 et 2010, suite à une baisse du ratio d'adéquation du capital de 13% à 10% , liée à la crise financière.

Pour des informations détaillées sur l'alimentation de chacun de ces Fonds et leurs règles de fonctionnement, se référer au tableau en Annexe.

### 1.3.3. FONDS DE REFINANCEMENT OU DE LIQUIDITÉ

**(1) Des Fonds de refinancement ou de liquidité ont été mis en place au niveau national, régional et mondial, pour gérer les problèmes de liquidité suite à des chocs externes ou internes. Ils sont financés par les bailleurs de fonds ou par des cotisations des institutions.**

Les Fonds destinés à fournir une liquidité d'urgence ou de court terme ont été rassemblés dans une même catégorie. Néanmoins, il conviendra de faire la distinction

entre les cas d'urgence (tremblement de terre, éruption volcanique, tsunami, inondations, etc.) ; et les besoins de refinancement liés à des crises financières de la ou des IMF concernées.

**1. Au niveau national, des Fonds de refinancement ont été mis en place pour financer ou refinancer les coopératives -ou les IMF en général-, en leur permettant d'accéder à des ressources d'urgence en cas de besoin de liquidité**

□ **Fonds d'urgence mis en place par les bailleurs**

En Haïti, un Fonds de stabilisation a été mis en place par WOCCU et USAID pour stabiliser le secteur en 2010, suite au tremblement de terre. L'objectif est de fournir des liquidités aux institutions financières en difficulté.

□ **Fonds de liquidité de court terme : prêteur en dernier ressort**

Ces Fonds portant le nom de « Central Finance Facility » (Pologne), « Central Liquidity Fund » (Guatemala), « Liquidity management Fund » (Lituanie), « Fonds de refinancement » (Rwanda) ou « Caisse centrale de refinancement » (Russie). Comme leur nom l'indique, ils servent à refinancer les institutions à court de liquidité, en servant de prêteur en dernier ressort.

Ces Fonds consentent des prêts d'urgence de court terme (moins de 6 mois), aux taux du marché ou légèrement supérieurs (6% vs 5% en Lituanie, 16-20% en Pologne). En Lituanie, les fonds sont débloqués sous 24h après validation de la demande de la coopérative.

Ils sont financés par des cotisations des membres sur les dépôts (1.5% à 5%).

Les dépôts obligatoires des coopératives membres de ces Fonds sont parfois rémunérés, à des taux supérieurs à ceux du marché (Pologne : 12% pour le Fonds des coopératives vs 0% pour le Fonds des banques auprès de la banque centrale ; 1.5% vs 0.5% en Lituanie). Cet argent est en effet placé dans des placements sûrs, comme des bons du gouvernement (placés au taux de 14% dans le cas de la Pologne).

L'accès à ces Fonds est conditionné à la mise en place d'un plan de redressement et à un suivi. A l'exception du Rwanda, il n'y a pas de critères d'éligibilité pour accéder à ces Fonds, seules sont exclues les coopératives ayant fait preuve manifeste de mauvaise gestion ayant entraîné le problème de liquidité.

Ces Fonds sont gérés par l'association centrale des coopératives de crédit en général.

Au Rwanda, 12 IMF sur 223 ont eu recours au Fonds de 2002 à 2008. 9 dossiers ont été approuvés ; seuls 6 sont parvenus à l'étape de déblocage des fonds en raison

des conditions suspensives au décaissement<sup>3</sup> (4 COOPEC et 2 sociétés anonymes) ; et seules 4 ont pu bénéficier de la totalité de la ligne de crédit accordée (2 ne respectaient pas les conditions de déblocage des dernières tranches) pour un montant de 1.9 millions d'euros.

## **2. Au niveau régional : deux Fonds de liquidité d'urgence ou de court terme ont été mis en place en Amérique Centrale et du Sud, financés par les bailleurs et gérés par un prestataire extérieur**

Ces Fonds sont entièrement financés par les bailleurs et gérés par un prestataire extérieur basé au Costa Rica : Omtrix. Deux organes de surveillance (board et advisory committee) en assurent la gouvernance.

Des bailleurs sont à l'origine de leur création et de leur financement (the Swiss State Secretariat for Economic Affairs (SECO), MIF/IDB, Gray Ghost Microfinance Fund, Calmeadow, Calvert Foundation, Argidius, Accion International, and OIP Omtrix Investment Partners, the Soros Economic Development Fund, Oikocredit, the Overseas Private Investment Corporation et Spanish International Development Agency/Spanish Development Bank).

Ces Fonds ne s'articulent pas avec les dispositifs de sécurité existants dans les pays, mais complètent l'offre en proposant une liquidité d'urgence déboursée en 2 semaines, -soit plus rapidement que la plupart des Fonds-, et chargent des taux d'intérêt légèrement supérieurs au marché.

### **□ Fonds d'urgence**

**Un Fonds de liquidité d'urgence** a été créé en 2004 par les bailleurs pour l'ensemble des IMF d'Amérique Centrale et du Sud (et non pour les seules

---

<sup>3</sup> Pour qu'une IMF puisse accéder au Fonds, elle doit:

- être disposée à promouvoir le financement de la production agricole,
- avoir un statut juridique,
- avoir une adresse connue,
- avoir un leadership compétent, crédible et mis en place selon les statuts et règlements des IMF,
- être opérationnelle sous le statut d'une institution de microfinance; c'est-à-dire appliquer une méthodologie offrant des services financiers de proximité aux populations exclues du système bancaire classique, depuis au moins une année,
- avoir un taux de remboursement supérieur à 90%,
- avoir un plan d'affaires justifiant l'intervention du FOREDEM,
- avoir une évolution de l'autosuffisance opérationnelle qui inspire de la confiance quant à sa tendance dans le temps,
- avoir un nombre de clients supérieur ou égal à 2.500,
- le coût moyen de l'unité monétaire prêté doit être inférieur ou égal à 18%,
- disposer d'un apport propre d'au moins 30% du financement sollicité,
- disposer des garanties matérielles ou morales tangibles,
- disposer des informations financières minimales pour l'analyse de l'organisation dans le calcul des ratios de solvabilité et d'indépendance.
- fournir des données statistiques qui permettent d'apprécier et d'évaluer le niveau d'activités.

mutuelles). Il a pour objectif de couvrir les problèmes de liquidité des IMF liés à des chocs externes (catastrophes naturelles, chocs socio-politiques,...), en servant de prêteur en dernier ressort.

Le Fonds de liquidité d'urgence, constitué avec 10 millions de dollars en 2004, dispose de 40 millions de dollars. Il sert de prêteur en dernier ressort, en consentant des prêts de court terme (jusqu'à 6 mois, renouvelables jusqu'à 2 ans) à des taux légèrement supérieurs à ceux du marché, à des institutions de microfinance pré-qualifiées et respectant des critères de qualité du portefeuille et de solvabilité. Il s'accompagne d'un volet d'assistance technique pour aider les IMF à se redresser et d'un monitoring tous les trimestres à compter de la pré-qualification.

Entre 2004 et 2008, il a financé 11 IMF à hauteur de 10 millions de dollars en Bolivie (crise en 2005), Salvador et Guatemala (ouragan Stan), Equateur (éruption volcanique en 2006), Pérou en 2007 et Equateur en 2008.

Entre octobre 2008 et juin 2009, il a financé 14 IMF en difficulté pour 16 millions de dollars, dont 10 n'acceptaient pas les dépôts et se retrouvaient à court de ressources.

En 6 ans d'existence (à fin 2010), il a accordé 45 prêts à des IMF (100% remboursés), à hauteur de 900 000 dollars en moyenne.

#### □ **Fonds de liquidité de court terme**

**Un Fonds de liquidité court terme** pour couvrir les problèmes de liquidité liés à des conditions internes non prévues a été créé en 2005 pour compléter le premier. Il fonctionne sur le même mode.

Le Fonds de liquidité de court terme dispose pour sa part de 5 millions de dollars et a accordé 50 prêts en 5 ans (25 prêts à mi 2009 à 17 IMF pour 14 millions de dollars), pour un prêt moyen de 500 à 600 000 dollars par institution. Les prêts peuvent aller jusqu'à 12 mois.

### **3. Au niveau international, un Fonds de refinancement des IMF a été mis en place par les bailleurs suite à la crise financière mondiale pour éviter l'effondrement du système**

Un fonds de refinancement des IMF bien établies et souffrant d'une crise liquidité de court terme a été mis en place en Février 2009 par la KfW et l'IFC (« Microfinance Enhancement Fund »), afin d'éviter le « crédit crunch » avec la crise financière. Ce Fonds accorde des prêts de court terme au niveau mondial, aux IMF qui connaissent des besoins de liquidité qu'elles n'arrivent pas à combler par le recours à l'emprunt commercial. En 18 mois, 11 prêts ont été accordés à 9 IMF dans 6 pays. Ce Fonds est co-géré par Blue Orchard, Responsibility et Cyrano Management.

### 1.3.4. FONDS DE GARANTIE DES DÉPÔTS

**(1) Des Fonds de garantie des dépôts des épargnants au niveau national ont été mis en place en cas de faillite d'une ou plusieurs coopératives. Ils sont alimentés par les coopératives membres, avec une dotation initiale éventuelle des bailleurs de fonds.**

Ces Fonds ont été mis en place par l'association des coopératives de crédit au niveau national, en Ouzbékistan en 2007 et au Guatemala en 2010 (avec l'aide de WOCCU et USAID). KFW a participé également à la mise en place de tels Fonds en Bosnie, Azerbaïdjan et Monténégro. Un Fonds de Garantie Mutuel multi pays a été mis en place par des réseaux mutualistes français (Crédit Coopératif, Caisse solidaire du Nord Pas de Calais), belges (Credal, Hefboom), italiens (Banca Etica) et polonais (TISE).

Ces Fonds garantissent les dépôts des épargnants en cas de faillite des coopératives membres, jusqu'à 800 dollars en Ouzbékistan, afin d'assurer la sécurité financière de l'ensemble du réseau auquel elles appartiennent. Ils ont également pour objectif la santé financière de l'ensemble des coopératives, en renforçant les institutions et en leur permettant de (re)construire leur capital et leurs réserves. L'objectif est d'éviter la perte de confiance généralisée et l'effet domino.

Ils sont financés par un pourcentage prélevé sur les dépôts des membres des coopératives (3% au Guatemala). Ces Fonds agissent comme des réserves. L'argent est investi dans des placements sûrs (bons du gouvernement) dans le cas du Guatemala. Les intérêts accumulés sont capitalisés dans le Fonds au Guatemala. USAID a alimenté le fonds en Ouzbékistan à hauteur de 170 000 dollars lors de sa création. WOCCU a également apporté des fonds au Fonds nouvellement créé au Guatemala.

Le cas des Fonds mis en place par la KFW est différent : financés au départ par le bailleur et les gouvernements locaux, ils fonctionnent ensuite sur le modèle de l'assurance : les institutions doivent payer une prime d'assurance proportionnelle au risque de l'institution. Ces Fonds couvrent l'ensemble du secteur financier (banques, IMF et coopératives) et la participation y est obligatoire pour tous et imposée par la loi. Ils ne comportent pas de critères d'éligibilité, la prime d'assurance étant définie au prorata du risque.

Des prêts court-terme (6 mois) sont consentis aux coopératives en difficulté, sous réserve du respect de ratios/ standards financiers et de gestion stricts, définis par les réseaux au préalable ou les Banques Centrales. Ces ratios de liquidité et d'adéquation du capital sont souvent basés sur Bâle II ou sur les ratios PEARL de WOCCU (eg : 10% de

réserves de liquidité/ dépôts ; 20% d'investissements liquides en proportion des actifs totaux ;...<sup>4</sup> ). Ces Fonds sont gérés par des représentants des coopératives (Ouzbékistan). WOCCU a fait le choix d'une entité indépendante comme gestionnaire, -qui n'est pas la fédération des coopératives pour assurer l'indépendance-, composée de membres élus parmi les coopératives membres. Le fonds multi pays (FEBEA) est géré par un de ses membres : le Crédit Coopératif.

Ces Fonds coexistent avec des Fonds de refinancement ou de stabilisation et sont complémentaires de programmes de renforcement des capacités.

La participation à ce type de Fonds est volontaire, à l'exception de ceux de Bosnie, d'Azerbaïdjan et du Monténégro.

### 1.3.5. PROGRAMMES DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ET DE GESTION DES RISQUES

**(1) Des Programmes de renforcement des capacités et de gestion des risques ont été mis en place par les bailleurs de fonds et WOCCU, sous forme d'assistance technique pour les réseaux mutualistes et les IMF dans leur ensemble.**

Les bailleurs sont à l'origine de la création de ces programmes, qu'il s'agisse de l'Amérique du Sud et Centrale (SECO, Calmeadow, ADA, Doen, FMO), ou de la Bolivie, du Guatemala (discipline financière), du Honduras, du Salvador (marketing), du Nicaragua (gestion des impayés, mobilisation de l'épargne), Equateur (analyse de crédit) de l'Europe Centrale (ex : Roumanie, Ukraine), ou de l'Asie (ex : Philippines) (WOCCU et USAID).

Ces programmes/projets de renforcement des institutions leur apportent une assistance technique destinée à renforcer les capacités financières, institutionnelles, les capacités à gérer les risques fondamentaux (de marché, opérationnels, de liquidité,...) et les risques de crise, et mettre en place une discipline de crédit et d'épargne, au sein des IMF.

Cette assistance technique a pour objectif de fournir des outils et de la formation aux IMF pour mieux gérer les risques financiers. Ils ont également pour objectif de mettre en place des règles de discipline financière au sein des IMF, qu'elles soient liées à la

---

<sup>4</sup> Se référer à [www.woccu.org/bestpractices/pearls](http://www.woccu.org/bestpractices/pearls) pour le détail des ratios

réglementation ou qu'elles complètent cette réglementation. Au Guatemala par exemple, ces règles sont les suivantes :

- En cas de retard d'une échéance : le solde tout entier est déclaré en souffrance le mois suivant.
- Les prêts en souffrance de plus de 12 mois sont passés 100% en provision.
- Les prêts en souffrance entre 1 mois et 12 mois : 35% de provision sur le solde restant dû (principal).
- Obligation de déposer 10% des dépôts sur un compte de réserve à la fédération et 10% dans une banque commerciale locale.
- Limitation des actifs non productifs à 5% des actifs.
- Analyse de la capacité de remboursement basée sur les revenus et les dépenses.

Ces Programmes sont souvent assortis de la mise en place d'indicateurs d'évaluation de la performance, mesurée sur une base régulière (trimestrielle et annuelle). (ex : méthodologie PEARLS de WOCCU avec une quarantaine de ratios financiers à respecter).

En Amérique du Sud et Centrale, Omtrix (gestionnaire de Fonds) gère deux programmes complémentaires : le Programme de gestion des risques, destiné à renforcer la capacité des institutions en matière de gestion des risques, et le Programme d'assistance technique, qui intervient en complément du Fonds de liquidité d'urgence, pour aider les institutions à mettre en place un plan de recouvrement et les outils nécessaires après une catastrophe naturelle.

Ailleurs, ces Programmes ne sont pas directement liés aux Fonds de sécurité existants éventuellement dans ces pays, mais s'articulent souvent avec ces derniers (mis en place avec l'aide des mêmes bailleurs ou organisations d'appui).

La participation à ces Programmes est volontaire, contrairement aux autres Fonds précédemment évoqués (Fonds de sécurité, Fonds de garantie,...). Ils sont financés par les gouvernements ou les bailleurs, ou par les dépôts des membres dans le cas de la Bolivie et du Guatemala.

La gestion de ces Programmes est assurée dans un premier temps par USAID, WOCCU ou DID, puis par l'organisme national de représentation des coopératives ou par un gestionnaire extérieur dans le cas de l'Amérique Centrale et du Sud (Omtrix qui gère à la fois les Fonds de liquidité court terme et d'urgence et les Programmes de renforcement de gestion des risques et d'assistance technique).

### 1.3.6. SYNTHÈSE

**(1) La typologie des Fonds rencontrés est donc la suivante :**

- **Fonds de sécurité au niveau d'un réseau mutualiste pour faire face à des problèmes de liquidité et de solvabilité.**
- **Fonds de stabilisation sectoriel, fréquemment mis en place pour pallier le manque de liquidité et de solvabilité des coopératives ou des IMF.**
- **Fonds de refinancement ou de liquidité au niveau national, régional ou mondial, pour faire face à un problème de liquidité d'urgence (choc externe de type catastrophe naturelle) ou de liquidité de court terme (crise financière, ou refinancement).**
- **Fonds de garantie des dépôts des épargnants mis en place au niveau national.**
- **Fonds de renforcement des capacités de gestion des risques, mis en place par des bailleurs pour prévenir les risques et fournir une assistance technique à l'ensemble des IMF d'un pays.**

Comme mentionné au début de cette partie, notre analyse est matricielle : à la fois les risques couverts (solvabilité, liquidité) et le niveau auquel se situe le Fonds (interne à un réseau, national, régional, mondial).

Il est donc possible de distinguer :

- les Fonds de sécurité, de stabilisation ou d'équilibre qui interviennent de façon ponctuelle pour venir au secours d'une caisse en difficulté. Ils assortissent leurs interventions de conditions et de plans de redressement. Ils subventionnent ou prêtent pour re-solvabiliser la caisse et suivent son redressement. Ces Fonds peuvent être internes à un réseau, multi réseaux, communs à l'ensemble du secteur (coopérative et IMF). Ils sont nationaux ou régionaux voir mondiaux. Leurs rayons d'actions sont comme dans les assurances plus ou moins étendus pour diviser le risque. Pour être efficaces ils devraient être ciblés ou fonctionner en réassurance si internationaux.
- Les Fonds de refinancement qui eux assurent la liquidité de la caisse. La caisse est saine mais à la suite de retraits de déposants elle n'est plus liquide. Les Fonds d'urgence en cas de catastrophe rentrent dans ce cadre.
- Les Fonds de garantie des dépôts qui assurent les dépôts des épargnants en cas de faillite de la caisse voire du réseau. Ils fonctionnent avec des plafonds et sont assis sur des placements obligatoires des membres auprès du Fonds.

- ❑ Les Fonds de garantie des crédits comme le FIGAM. Ce sont les crédits qui sont garantis et cela permet aussi aux caisses de respecter les ratios réglementaires de division des risques et solvabilité. Le FIGAM est un cas particulier et il peut y avoir des FG de crédit uniquement.
- ❑ Enfin des programmes d'assistance technique pour la gestion des risques.

Ces Fonds peuvent coexister au sein d'un même pays, en ce qu'ils répondent à des risques différents. Au Guatemala et en Amérique Centrale et du Sud par exemple, coexistent des Fonds de stabilisation des coopératives gérés par les associations professionnelles (fédération nationale des coopératives, et des Programmes de renforcement des capacités de gestion des risques financés par les bailleurs. En Pologne, un Fonds de refinancement complète un Fonds de stabilisation (prêts de court terme vs long terme). Les deux sont gérés par l'association nationale des coopératives. En Lituanie un Fonds de liquidité et un Fonds de stabilisation se complètent (prêts de court terme pour le refinancement vs long terme pour le Fonds de stabilisation) et sont également gérés par la même entité : l'association centrale des coopératives.

Ainsi, il semble possible -au vu de l'expérience internationale- de construire un système de stabilité financière à plusieurs niveaux complémentaires :

- au niveau des réseaux mutualistes par la mise en place d'un Fonds de sécurité interne à chaque réseau permettant de venir en aide aux caisses de bases en difficulté ;
- au niveau du secteur par la mise en place d'un Fonds de stabilisation commun à l'ensemble des réseaux mutualistes (ou incluant toutes les IMF), jouant le rôle de prêteur de dernier ressort pour les coopératives en difficulté ; qui peut s'accompagner d'un Fonds de refinancement en cas de problème de liquidité ;
- au niveau d'une zone géographique comme le Fonds de stabilisation en Amérique du Sud et Centrale qui accorde des prêts de court terme face à des problèmes de liquidité ;
- au niveau mondial pour refinancer des institutions à court de liquidité (financé par les bailleurs) ;
- qui peut s'accompagner de la mise en place d'un Fonds de garantie des dépôts des épargnants – qui peut également couvrir l'ensemble du secteur de la microfinance voire être commun aux banques et IMF, et non les seuls réseaux mutualistes – ;
- ainsi que de la mise en place de Programmes de renforcement des capacités des IMF à gérer les risques, mis en place et financés initialement par les bailleurs.

## 2. PROPOSITIONS

### 2.1. AMÉLIORATION DU DISPOSITIF FONDS DE SÉCURITÉ BCEAO

La réflexion de la BCEAO sur le dispositif de Fonds de sécurité est déjà bien avancée en matière d'objectifs, de fonctionnement, de gestion et de contrôle. La BCEAO a adopté l'instruction n°019-12-2010 du 29 décembre 2010, relative à la mise en place d'un fonds de sécurité ou de solidarité au sein des réseaux d'institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit suite à la réunion qui s'est tenue à Lomé, en octobre 2009, et qui a tenu compte des préoccupations exprimées par les réseaux. Par ailleurs, un projet de règlement intérieur est en cours d'élaboration.

**(1) Le Fonds de Sécurité est destiné à couvrir le risque de solvabilité des caisses de base des réseaux mutualistes. L'atteinte de la norme de capitalisation par un réseau, au moins au niveau global, est un préalable à son fonctionnement effectif ; un dispositif complémentaire devra donc être mis en place pour les réseaux à redresser.**

La solvabilité des réseaux mutualistes est souvent insuffisante car leur capital est trop faible. Les standards internationaux requis pour la microfinance sont supérieurs à ceux requis pour les banques (15 voire 20%, versus 8%), de même que la norme de capitalisation retenue par la BCEAO. Les réserves sont incluses dans les 15% de fonds propres requis et la mise en place du Fonds de sécurité contribuera donc au renforcement des fonds propres de la faïtière.

Au niveau des caisses de base, la cotisation viendra dans un premier temps grever le résultat d'exploitation et donc diminuer les fonds propres et la solvabilité de toutes les caisses de base. Le mécanisme du Fonds de sécurité viendra ensuite financer sous forme de prêts subordonnés les caisses dont les fonds propres sont insuffisants et par là augmenter leur solvabilité pour leur permettre de respecter la norme de capitalisation.

L'objectif assigné au Fonds de sécurité est d'assurer la solvabilité des caisses de base du réseau, par l'octroi de prêts subordonnés qui renforcent leurs fonds propres. De ce fait, le Fonds de sécurité ne pourra vraiment être applicable que dans les réseaux qui respectent globalement la norme de capitalisation. Certains de ces réseaux mettent en place un dispositif indépendant du Fonds de sécurité pour que chacune de leurs

caisses de base soit en mesure de la respecter, par l'octroi de subventions internes ou de prêts subordonnés.

La BCEAO rappelle que la norme de capitalisation est une obligation à la fois pour les caisses de base et pour les structures faïtières (article 85 de la loi portant réglementation des SFD), y compris ceux qui, à l'entrée en vigueur de l'instruction, seraient confrontés à des difficultés pour respecter cette norme de solvabilité.

En conséquence, le Fonds de sécurité s'impose à tous les réseaux. Toutefois, il ne peut suffire à couvrir les besoins des réseaux en insuffisance de fonds propres. Pour ces réseaux qui ne respectent pas la norme, le renforcement des fonds propres peut reposer sur :

- La mise en réserve du résultat ; ceci renvoie au problème de rentabilité des réseaux abordé dans la partie 1.1.
- L'appel aux contributions des sociétaires, qui sont les actionnaires des caisses.
- Si cela est insuffisant, il peut être nécessaire de compléter avec des Fonds externes qui joueraient le double rôle de couvrir une insuffisance temporaire de fonds propres des réseaux et d'inciter ces réseaux à renforcer leurs fonds propres ; cette idée est développée dans la partie 2.3.

Le Fonds de Sécurité, tel qu'il est défini dans l'instruction, n'a pas vocation à couvrir des risques structurels. Si les fonds propres d'un réseau se situent en deçà de la norme de capitalisation en raison de causes internes au réseau ou structurelles, le Fonds de Sécurité n'est pas le mécanisme adéquat pour faire face à de tels risques, qui pourraient survenir à nouveau si les causes ne sont pas traitées. Il faudra alors penser à mettre en place un autre mécanisme pour ces cas-là : le Fonds de sécurité ne peut s'appliquer qu'aux réseaux en « bon état de marche » ; cela ne servirait à rien en effet de créer un Fonds de sécurité qui serait englouti l'année suivante.

**(2) Un élément essentiel de la pérennité d'un Fonds est la mise en place de gardes fous pour lutter contre les effets pervers que pourrait induire son existence. L'instruction et le projet de règlement intérieur ont déjà prévu les plus importants.**

L'existence même d'un Fonds peut augmenter le risque qu'il couvre, parce que les institutions couvertes sont moins prudentes. Une conséquence possible de ce type de dysfonctionnement est qu'à terme certaines caisses refusent de cotiser pour les autres caisses qui prendraient des risques excessifs, induisant des risques de désaffiliation. Il est

donc fondamental de mettre en place des dispositions pour éviter ce type de dérapages.

Les gardes fous qui peuvent être mis en place relèvent des logiques suivantes :

- Nécessité d'exclure du périmètre d'intervention du Fonds les problèmes structurels, qui demandent un soutien sans fin. Dans ce sens, l'instruction prévoit que le Fonds de sécurité intervient en cas de difficultés conjoncturelles et limite le nombre de concours consécutifs à trois. Ceci peut également passer par la définition de critères d'éligibilité stricts pour que les caisses puissent avoir accès au Fonds. L'expérience internationale en la matière nous montre que l'accès au Fonds est souvent conditionné à une discipline financière stricte, qui passe le plus souvent par le respect de ratios de gestion, d'adéquation du capital, de liquidité, de solvabilité ou de limitation/ division des risques, du même type que les ratios prudentiels définis par la BCEAO.
- Nécessité de s'assurer de la possibilité de retour à meilleure fortune de la caisse concernée et de suivre son évolution. Cela passe par la mise en place de règles d'utilisation du FS, telles que l'obligation de mise en place de plans de redressement par la caisse pour bénéficier du Fonds, et un suivi de ces plans à échéances régulières. Certains réseaux de la zone UEMOA ont mis en place de tels critères dans leurs règlements intérieurs de Fonds, et vont jusqu'à prévoir la mise sous tutelle ou la fermeture/fusion de la caisse s'il n'y pas de redressement constaté au bout de 2 ou 3 ans. De telles règles mériteraient d'être généralisées. La BCEAO a prévu dans son projet de règlement intérieur que les institutions bénéficiaires doivent « transmettre à la structure faîtière des rapports périodiques de suivi du plan de redressement » et que cette dernière doit procéder à une « évaluation périodique de l'utilisation des fonds alloués et de la mise en œuvre du plan de redressement », sans que ne soient précisées d'éventuelles sanctions en cas de non-respect des dispositions du plan de redressement, ou la possibilité de mise sous tutelle/fermeture de la caisse si nécessaire. Il y a lieu de relever que l'article 62 de la loi portant réglementation des SFD donne à la structure faîtière le pouvoir de demander la mise sous administration provisoire d'une de ses structures affiliées. Ainsi, si l'examen des rapports périodiques du suivi du plan de redressement transmis par la structure bénéficiaire révèle des manquements qui mettent en péril sa situation financière, la structure faîtière peut demander sa mise sous administration provisoire. Cependant, il serait bon de le préciser dans le règlement intérieur, ce dernier devant être adopté par les organes de l'institution et leur étant donc plus familier que la Loi : ceci permettra de sensibiliser les élus sur ces dispositions de la Loi lors de l'approbation du règlement intérieur.
- Pour éviter ce genre de risques, la KfW a mis en place en Europe de l'Est des Fonds de sécurité sur le modèle de l'assurance, où chacun cotise proportionnellement à son risque. De l'aveu même d'un des fondateurs, il est difficile de bien estimer ce risque, notamment le risque de défaillance lié à un choc externe non prévisible

mais il pourrait être intéressant de creuser cette idée qui présente l'avantage de réduire le risque par la mise en place d'un mécanisme incitatif à son contrôle. L'instruction n°019-12-2010 du 29 décembre 2010 ayant défini de façon précise en son article 5 les modalités de cotisation obligatoire, ce mécanisme ne pourrait alors s'envisager en zone UEMOA que comme une « surprime » que les réseaux mettraient en place de façon volontaire pour éviter les effets pervers inhérents à l'existence d'un Fonds.

Par ailleurs, pour ne pas trop peser sur le Fonds de sécurité, il ne faut pas lui assigner un rôle trop vaste : un simple problème de liquidité d'une caisse solvable devrait être résolu par un autre mécanisme destiné au refinancement. Ceci peut être réfléchi de plusieurs façons : refinancement auprès de la BCEAO, Fonds dédié (comme JAIDA au Maroc). Mais ce type de Fonds peut s'avérer important et complémentaire d'un Fonds de sécurité (voir partie 2.3).

**(3) Des interventions sous forme de prêts subordonnés sont tout à fait adaptées à la logique du Fonds de sécurité pour couvrir le risque de solvabilité. Il faudra compléter cette approche d'un mécanisme de reconstitution du Fonds en cas de pertes.**

Parmi les mécanismes de soutien aux caisses en difficulté existant dans les réseaux de l'UEMOA, quelques uns fonctionnent sur la base de subventions non remboursables mais la majorité accordent soit des subventions remboursables soit des prêts subordonnés, deux instruments très proches. Au niveau international, d'autres types d'interventions existent parfois : fourniture de garanties pour l'accès à des financements, acquisition de tout ou partie de l'actif.

L'intervention sous forme de prêt subordonné présente les avantages suivants :

- Par sa nature, il renforce les fonds propres des caisses de base soutenues, avec donc un impact direct sur le respect de la norme de capitalisation.
- Du fait qu'il est remboursable, il ne ponctionne pas le Fonds sur le long terme puisque le bénéficiaire de l'appui doit le reconstituer.

Bien que les prêts subordonnés aient vocation à être remboursés, il est possible que les caisses de base ayant subi des chocs ne soient finalement pas en mesure de rembourser effectivement à court/moyen terme. Dans ces cas, il paraît nécessaire de prévoir une possibilité de réabondement pour garantir que le Fonds soit maintenu à un niveau satisfaisant. Ceci pourrait se faire par le couplage de l'obligation de cotisation proportionnelle à l'activité des caisses de base prévue par l'instruction avec une obligation de maintien du niveau du Fonds de sécurité logé à la faïtière à un niveau minimum, qui pourrait également être défini en fonction de l'actif, mais ici de l'actif moyen + engagements par signature total de l'ensemble des caisses de base.

**(4) Un élément fondamental de la capacité de ce Fonds à jouer un rôle d'amortisseur en cas de risque est la possibilité de le mobiliser effectivement et assez rapidement. Il est donc impératif de l'isoler de la liquidité du réseau, en veillant à sa disponibilité en temps voulu.**

Il est important d'isoler ces fonds de la liquidité du réseau pour qu'ils puissent jouer un rôle d'amortisseur. Pour ce faire, il est indispensable de les placer en externe et ceci devrait être imposé par la réglementation. Il faut cependant veiller à ce que ces fonds restent disponibles lorsque les réseaux en auront besoin, et s'assurer qu'ils ne diminueront pas. Pour cela, il faut trouver un placement qui soit à la fois sûr (pas de risque en capital) et suffisamment liquide (il convient d'éviter de les investir dans des actions, trop dangereux). L'expérience internationale en la matière nous prouve que ces fonds sont souvent investis dans des obligations ou des bons du gouvernement qui rapportent probablement moins que d'autres placements plus risqués, mais qui ont l'avantage d'être surs et liquides, et donc disponibles lorsque les réseaux en ont besoin. Les règles du Fonds de sécurité devraient prévoir une politique de placement qui permettrait de scinder les placements entre des DAT (partie CT) et des bons et emprunts (partie à MLT), de façon à allier la liquidité et le rendement. Le dépôt des fonds sur un compte ouvert dans les livres d'une banque de la place, par exemple, pourra être assorti des règles de gestion qu'une banque peut mettre en place pour un compte spécifique, notamment la définition des signatures obligatoires pour sa mobilisation. Une attention devra être portée au choix de cette banque qui doit être solide (actionnaire de référence de qualité).

Il conviendra donc de réfléchir au placement de ces fonds, avec les éléments suivants :

- Les placer sur un support sécurisé. Ce pourrait être des DAT dans une banque de bonne réputation ou des placements en titres d'État. Les placements peuvent être répartis de façon à avoir le meilleur couple rendement/liquidité.
- Définir une politique de placement du Fonds de sécurité (durée, niveau de risque/niveau de rendement souhaité, degré de liquidité,...).

**(5) La dimension du Fonds de sécurité par rapport aux risques à couvrir est une question importante pour la pertinence du Fonds, sur laquelle la structuration d'un réseau a un impact qui doit être pris en considération.**

L'instruction prévoit que le Fonds de sécurité devra représenter 2% des actifs du réseau. Mais ce montant peut se révéler rapidement insuffisant pour faire face aux difficultés en fonction de la structuration du réseau, que ce soit parce que le réseau comprend

peu de caisses, ou parce que les tailles des caisses dans le réseau ne sont pas homogènes, ou dans le cas de petits réseaux :

- **Un réseau avec un nombre de caisses réduit**, suite à une reconfiguration, peut être constitué de caisses plus solides. Les réseaux membres de la CIF ont mis en place cette politique de regroupement. Par contre une crise dans une de leurs caisses peut avoir des conséquences plus graves. Un exemple simple permet de l'illustrer. Dans un réseau de 100 caisses la faillite totale d'une ou deux caisses représente 1 à 2% des actifs du réseau et peut être plus facilement absorbée. Si le réseau est réduit à 20 caisses, la disparition d'une caisse représente 5% et dans ce cas le FS ne suffira pas à y faire face. A l'analyse, la reconfiguration des réseaux peut être considérée à la fois comme un renforcement des caisses permettant de développer leurs capacités et favorable à leur équilibre économique, mais doit aussi être considérée comme un facteur d'accroissement du risque dans les réseaux.
- **Les réseaux peuvent aussi être constitués de caisses présentant des tailles très différentes**. Par exemple la plus grande caisse de Kafo Jiginew Mali représente 26% du réseau ; à ACEP Sénégal ce rapport est de 44%. Et une majorité de réseaux présente ce profil où des caisses ouvertes en zone urbaine dans les plus grandes villes sont disproportionnées par rapport à des caisses rurales.
- **Le dernier cas est celui de petits réseaux avec un faible nombre de caisses**. Dans ce cas le Fonds de sécurité n'est pas adapté. Un regroupement de ces petits réseaux au sein de réseaux plus importants apparaît comme la seule solution viable.

Notons que l'instruction prévoit que l'Autorité de contrôle peut, à tout moment, en fonction de l'appréciation de la situation financière du réseau, solliciter un relèvement du niveau du Fonds de sécurité. Il pourrait toutefois être intéressant étant donné la structuration particulière des réseaux de prévoir des dispositifs complémentaires pour faire face aux crises. Ces dispositifs devraient plus particulièrement concerner les grandes caisses au-delà d'un certain seuil qui constituent des risques plus importants pour les réseaux. Des recommandations sont développées dans la partie 2.2 du rapport sur la mise en œuvre.

**(6) Le Fonds de sécurité est l'un des outils de la politique de maîtrise des risques d'un réseau mutualiste. Il doit s'insérer dans une politique générale bien définie avec des outils complémentaires. Sa mise en œuvre serait facilitée par un renforcement de capacités des réseaux en matière de gestion des risques.**

Le Fonds de sécurité est une réserve qui vient « en aval » pour faire face en cas de survenance du risque couvert. Outre ce type de mécanismes, la gestion des risques au sein des réseaux mutualistes doit passer par une véritable politique de maîtrise des risques « en amont ». Il s'agit pour les SFD de mettre en place une politique et des outils pour la gestion de l'ensemble de leurs risques, qu'il s'agisse de risques opérationnels (qualité des systèmes d'information, des ressources humaines, des contrôles,...), financiers, de gouvernance, de crédit, de liquidité, stratégique, de réputation, de taux (se référer à la partie 2.3 pour une présentation détaillée de ces risques). Une telle politique de gestion des risques devrait comprendre la définition de règles et dispositifs (comme l'établissement d'une cartographie des risques). La BCEAO a déjà renforcé le dispositif de contrôle des SFD avec la nouvelle réglementation, notamment par le dispositif prudentiel et l'instruction sur le contrôle interne. Ces textes de la BCEAO pourraient être complétés par des instructions qui traiteraient spécifiquement de la question de la gestion des risques.

Une politique de gestion des risques peut également nécessiter un renforcement de la capacité des institutions en matière de gestion des risques, ce qui peut se traduire par des formations et une assistance pour se doter des outils de gestion des risques nécessaires (sur le modèle de ce qu'a pu faire le WOCCU par exemple avec ses ratios PEARLS que suivent à présent la majorité des institutions membres). Ces programmes d'appui aux IMF pourraient être financés par les bailleurs et logés dans le Fonds de stabilisation externe (voir la partie 2.3 pour davantage de détail sur les mécanismes externes qui pourraient être mis en place pour compléter les Fonds de sécurité internes aux réseaux).

## **2.2. MISE EN ŒUVRE**

**(1) Les grands réseaux ont anticipé la mise en place de Fonds de sécurité en leur sein ; il s'agit donc de ne pas déstructurer les Fonds existants. Le Fonds de sécurité devrait être complété par des Fonds qui couvrent des risques bien identifiés.**

Le Fonds de sécurité est un Fonds dont les contours sont déjà connus, et que de grands réseaux ont anticipé (CMS et membres de la CIF). Le diagnostic montre que certains réseaux ont « swapé » un Fonds déjà existant et qui était un Fonds d'équilibre venant

en aide aux caisses, pour mettre en place un Fonds de sécurité ; on a changé le nom et complété les règles de son fonctionnement. D'autres ont conservé leurs Fonds et mis à côté le Fonds de sécurité comme Fonds supplémentaire. Le Fonds de sécurité ne devrait pas exclure ou se substituer à l'existence des Fonds qui couvrent des risques bien identifiés. C'est le cas des grands réseaux mais pour de moyens et petits réseaux ces Fonds n'existent pas et il faudrait les recommander. Un Fonds bien adapté à un risque joue un rôle d'assurance sur ce risque, et peut exercer une action aval et amont. En aval l'assurance couvre le risque à partir des primes qu'elle collecte aux assurés. Et en amont l'assurance demande des mesures pour renforcer la sécurité en vue de limiter les risques et aussi les primes demandées aux assurés (une maison avec une porte blindée sera plus facile à assurer contre le vol). Il faudrait donc retrouver ces avantages en ayant des Fonds couvrant des risques et exerçant un rôle de réduction du risque. Le Fonds de sécurité peut aussi jouer ce rôle mais comme il doit couvrir tous les risques sa fonction est plus « aval » qu'amont.

La définition précise et contraignante du fonctionnement du Fonds de sécurité par la BCEAO présente des avantages et des inconvénients. L'avantage principal réside dans le fait qu'il donne aux faïtières et aux services techniques un argument imparable pour imposer la mutualisation de ressources des caisses de base en vue de mettre en place un mécanisme de solidarité financière, dans un contexte où la négociation avec les élus des caisses de base n'est pas toujours facile et la menace de désaffiliation parfois brandie.

L'inconvénient principal est que, dans les réseaux où des mécanismes spécifiques existent déjà, qui font partie du patrimoine du réseau et sont parfois bien définis et adossés à des risques spécifiques, ce qui leur permet de jouer un rôle d'assurance sur ce risque avec un impact amont, la mise en place d'un nouveau Fonds peut peser sur le résultat des caisses. Il est parfois facile pour les réseaux d'adapter leur dispositif existant pour le faire évoluer vers le fonctionnement du règlement intérieur en projet mais ce n'est pas nécessairement le cas. Il est intéressant de conserver les dispositifs existants dans une optique d'amélioration globale de la gestion des risques.

**(2) Pour la mise en œuvre de la réglementation, les systèmes existants et fonctionnels répondant au risque à couvrir par le Fonds de sécurité devraient être pris en compte sans entraîner nécessairement une obligation de changement des règles de fonctionnement existantes. Dans cet esprit, le modèle de règlement intérieur devrait être facultatif et assorti d'une série de principes incontournables.**

Dans ce contexte, la mise en œuvre de la réglementation pourrait conserver la contrainte sur les éléments fondamentaux et introduire une souplesse pour le fonctionnement dans chaque réseau. Ceci pourrait se faire par une proposition de modèle de règlement intérieur ou règlement financier du Fonds de sécurité, qui permette faciliter la mise en œuvre de la réglementation pour les réseaux qui ne

disposent pas encore de Fonds de sécurité. Ce modèle devrait être facultatif et assorti d'une série de **principes incontournables**. Ces principes devraient concerner :

- Le volume du Fonds en proportion des actifs moyens bruts + engagements par signature de l'ensemble des caisses (qui emporte donc la nécessité de prévoir un réabondement en cas d'utilisation du Fonds).
- L'exigence de placement externe sécurisé. Ces placements devraient être sans risque comme des DAT dans les grandes banques de la place ou des titres publics ou de 1<sup>ère</sup> catégorie.
- La mise en place de garde-fous pour éviter une sur-utilisation du Fonds conduisant à des difficultés à maintenir son niveau :
  - ✓ Définition d'un plan de redressement approuvé par le comité de gestion du Fonds.
  - ✓ Composition du CG du Fonds.
  - ✓ Limitation du nombre d'utilisations, avec augmentation des sanctions (suivi rapproché de la faïtière / mise sous tutelle de la faïtière / information à la Supervision / fermeture ou intégration à une autre caisse).
  - ✓ Existence de règlements financiers et de procédures détaillant clairement le fonctionnement des Fonds, approuvés par les caisses et annexés à la convention d'affiliation.

**(3) Un élément important du bon fonctionnement d'un Fonds est qu'il soit défini par un texte précis et que ce texte soit bien vulgarisé dans le réseau.**

Lorsque les modalités de fonctionnement d'un système ne sont pas définies par un texte, il est difficile de les appliquer dans des situations particulières sans prendre en compte les intérêts particuliers du moment des parties prenantes. De plus, il est alors nécessaire de négocier le fonctionnement avec les unités de base à chaque occurrence d'un problème et celles-ci risquent de raisonner davantage en fonction de leur intérêt particulier qu'en fonction de l'intérêt du réseau.

Si le règlement intérieur ou règlement financier définit l'ensemble des modalités de fonctionnement, il sera beaucoup plus facile de faire face à des situations de crise. Des situations qui n'ont pu être prévues nécessiteront la convocation d'une assemblée générale extraordinaire mais plus les différents éléments ont pu être précisés plus le fonctionnement sera facilité. Il est notamment important de bien stipuler dans ce document l'impact des pertes sur les concours du Fonds de sécurité aux caisses en difficulté sur le placement des caisses de base : la valeur du placement sera diminuée au pro-rata des provisions et pertes constatées.

Le fait que le Fonds de sécurité soit constitué sous forme de placement de fonds appartenant aux caisses introduit une relation de pression entre les caisses de base et la faîtière. Il faut donc que les règlements financiers et la convention d'affiliation soient clairs sur les règles. Il est également important dans ce contexte que la faîtière vulgarise les textes et forme les élus à leur application. L'effort pédagogique doit être suffisant.

**(4) Au sein des réseaux mutualistes, il serait intéressant d'encourager l'articulation entre le Fonds de sécurité et des Fonds et mécanismes spécifiques :**

- **Réserves au niveau des caisses de base.**
- **Fonds destinés à prendre en charge un risque spécifique.**
- **Appel à cotisation de solidarité auprès des caisses dont la situation est bonne dans le cas où les mécanismes en place ne suffisent pas à maintenir la solvabilité de toutes les caisses du réseau.**

La constitution au niveau des caisses de base de réserves spécifiques pour absorber les déficits, sollicitées en premier recours avant mobilisation du Fonds de sécurité, permet d'absorber une partie des chocs au niveau local. Ceci correspond à la pratique actuelle de réseaux qui ont constitué au niveau des caisses de base une provision pour absorber les déficits d'exploitation à venir. Dans d'autres réseaux, les réserves des caisses sont aussi mobilisées même si elles ne sont pas identifiées spécifiquement.

D'autre part, plusieurs réseaux ont mis en place des Fonds destinés à couvrir des risques spécifiques et qui permettent de limiter les cas de recours aux Fonds de sécurité : c'est le cas du Fonds de garantie pour risques conjoncturels du CMS, qui intervient avant la péréquation entre caisses en cas d'occurrence d'un risque conjoncturel ou du Fonds de risque filière du RCPB. Ces Fonds servent de premier amortisseur de risque. On peut alors se poser la question de la possibilité de les articuler au Fonds de sécurité réglementaire, comme un sous-compartiment spécifique de ce Fonds. Ils pourraient alors être pris en compte dans le calcul global du Fonds de sécurité, dans la mesure où ils répondraient aux obligations indiquées précédemment (point (2)) : exigence de placement externe sécurisé, mise en place de garde-fous). L'objectif recherché serait de laisser les réseaux poursuivre leur effort de maîtrise des risques spécifiques par des Fonds assis sur ces risques et ensuite de les globaliser dans un Fonds de Sécurité répondant à la réglementation. On peut en attendre une meilleure efficacité de la maîtrise des risques et aussi une maîtrise des efforts financiers des réseaux dont les capacités sont limitées. En effet il serait dommage d'abandonner un Fonds couvrant correctement un risque spécifique (car ce type de fonds intervient en aval quand le risque se déclenche mais aussi en amont pour inciter à la prise de mesures préventives anticipant sur le risque). Il faut noter que ceci concerne les grands réseaux ayant mis en place des Fonds couvrant des risques spécifiques. Il serait en effet contre-productif que la mise en place du Fonds de sécurité conduise les réseaux à abandonner des

fonds adossés à des risques spécifiques et bien intégrés par les sociétaires à tous les niveaux. Le Fonds de sécurité est plus général, les causes de non respect de la norme de capitalisation pouvant être d'origines diverses, mais du coup le lien avec la prévention de risques spécifiques est plus difficile.

La BCEAO écarte la proposition de prendre en compte des fonds existants dans le calcul de l'abondement du Fonds de sécurité imposé par la réglementation, parce que la mission du Fonds est de contribuer au financement des institutions membres du réseau dont les fonds propres se situent en deçà de la norme de capitalisation et à soutenir les membres du réseau qui sont confrontés à des difficultés d'ordre conjoncturel.

Pour les moyens et petits réseaux la question serait de les aider par une assistance technique à mieux maîtriser leurs risques et aussi de voir si leur rentabilité est suffisante pour constituer un Fonds de sécurité. Pour ces petits réseaux un Fonds externe peut s'avérer une solution complémentaire indispensable.

De plus, les règlements internes aux réseaux (statuts et/ou conventions d'affiliation) devraient prévoir l'obligation de solidarité financière entre caisses du réseau, conformément aux articles 104 et 106, alinéas 6, de la loi portant réglementation des SFD, qui pourrait se traduire par la levée de cotisations si les mécanismes en place ne sont pas suffisants (pratique de Kafo Jiginew et du CMS).

**(5) Pour les réseaux en difficulté et les caisses en difficulté des réseaux solvables, des plans d'assainissement doivent être prévus en parallèle de la mise en place du Fonds de sécurité.**

Le Fonds de sécurité est un dispositif qui ne règlera pas le problème des caisses et réseaux en difficulté car son montant risque d'être insuffisant dans ce cas. Dans le cas où la caisse ou le réseau est en difficulté il faudra au préalable assainir et remettre à niveau les fonds propres. De même qu'on ne peut pas assurer une personne très malade sinon sa prime serait excessive, la mise en place d'un Fonds de sécurité n'a pas de sens sans assainissement : si un Fonds est mis en place dans une institution en difficulté sans autre recours pour faire face aux difficultés, le besoin d'appui du Fonds excédera ses capacités, ce qui le rendra inopérant ; de plus, introduire un Fonds de sécurité et aussitôt l'utiliser ne serait pas un bon moyen de le pérenniser. Ceci s'applique, de façons différentes, dans les réseaux en difficulté et dans les réseaux solvables, pour leurs caisses en difficulté.

- ❑ **Cas des réseaux en difficulté** : La mise en place du Fonds de sécurité ne pouvant suffire à résoudre les problèmes des réseaux dont les fonds propres globaux sont

insuffisants, des plans d'assainissement devraient être mis en place. Ceci pourrait être confié à un programme d'assainissement du secteur (voir partie 2.3). Pour certains cas particuliers de réseaux présentant des perspectives de redressement mais dont la situation ne leur permet pas de respecter le délai de six mois imparti par l'instruction pour instaurer le Fonds de sécurité, il pourrait être envisagé d'accorder un délai supplémentaire pour se mettre en conformité, sur la base de critères précis. L'atteinte de la norme de capitalisation peut être envisagée soit sur ressources propres soit par mobilisation d'appuis externes.

- ❑ **Cas des caisses en difficulté des réseaux sains :** Au sein des réseaux, la problématique des caisses de base non solvables est la même : il est nécessaire que le réseau commence par mettre toutes ses caisses en adéquation avec la norme de capitalisation avant que celles-ci puissent être couvertes par la garantie du Fonds, faute de quoi il risque d'être vidé de ses ressources. La faïtière devrait alors prévoir un plan pour la mise à niveau de ses caisses de base parallèlement à la mise en œuvre du Fonds de sécurité.

Dans les deux cas, il est nécessaire de prévoir la fermeture des entités non rentables, éventuellement par fusion-absorption dans les cas où c'est possible. Ceci implique notamment, si elles ne sont pas solvables, un mécanisme permettant d'assurer le remboursement des déposants. Mécanisme qui devrait être géré en interne aux réseaux pour les caisses de base et au niveau sectoriel pour les réseaux (voir partie 2.3).

**(6) Le Fonds de sécurité ne suffira pas à faire face aux crises dans les réseaux ayant un faible nombre de caisses ou comprenant de très grandes caisses.**

La partie 2.1 aborde la question des risques dépassant les moyens d'intervention des Fonds de sécurité, notamment dans le cas des grandes caisses. Pour faire face à ces risques les réseaux devraient maintenir et renforcer, ou mettre en place des dispositifs complémentaires soit en interne, soit en recourant à des Fonds externes. La supervision pourrait aussi être renforcée concernant les grandes caisses.

- ❑ Des dispositifs de secours existent déjà dans certains réseaux. A Kafo Jiginew Mali, pour faire face à des déficits de caisses, l'Union peut demander aux autres caisses d'apporter 20% de leurs excédents et si cela est insuffisant faire appel aux grandes caisses pour combler les déficits. Ce type de dispositif est à maintenir et encourager mais il nécessite d'avoir une bonne pratique de la solidarité au sein des réseaux.
- ❑ En cas de crise plus importante, touchant notamment des grandes caisses représentant 20 à 30% du réseau, il pourrait être nécessaire de recourir à des Fonds

externes. C'est un argument qui renforce l'opportunité de créer un Fonds de stabilisation du secteur qui seul permettrait de faire face à ce type de crise (selon le principe d'un système de réassurance).

- ❑ Dans le cas des petits réseaux une politique sectorielle devrait appuyer les SNMF qui prévoient le regroupement inter réseaux. Ce regroupement pourrait être favorisé par la création d'un Fonds de stabilisation commun à ces réseaux logé par exemple au niveau des APSFD (voir ci-après).
- ❑ Enfin la supervision des grandes caisses des réseaux devra être renforcée car l'analyse montre que le Fonds de sécurité ne pourra pas à lui seul couvrir leurs risques. La supervision devrait vérifier et recommander que des dispositifs complémentaires suffisants existent pour faire face aux risques des grandes caisses.

**(7) Un Fonds de Sécurité commun pour les petits réseaux et les mutuelles indépendantes, géré par l'APSFD de chaque pays par exemple, pourrait leur permettre d'assurer leur sécurité. Il s'agit toutefois d'une entreprise difficile nécessitant des règles strictes et un accompagnement.**

Le Fonds de sécurité envisagé par l'Instruction n°019-12-2010 du 29 décembre 2010 du Gouverneur de la BCEAO est un dispositif interne à chaque réseau.

La Loi ne prévoit pas de Fonds de sécurité pour les mutuelles indépendantes mais l'impose en revanche aux réseaux quelle que soit leur taille. Toutefois, le système de Fonds de sécurité ne peut être opérationnel en fonctionnant indépendamment sur un réseau de 3 caisses dont l'une représente 75% de l'actif, parce que le Fonds constitué par les 3 caisses n'aura pas les ressources financières suffisantes pour intervenir en cas de difficulté d'une caisse, a fortiori s'il s'agit de la plus grosse. La question se pose donc de la mise en œuvre par les petits réseaux de cette disposition.

Une piste envisagée pourrait être la mise en place d'un Fonds de sécurité commun à l'ensemble de ces petits réseaux et des mutuelles indépendantes, au niveau de chaque association professionnelle par pays par exemple (l'APSFD du Sénégal et l'APIM du Burkina sont actuellement en phase de réflexion sur la possibilité de création d'un Fonds de Sécurité à leur niveau qui permettrait aux petites IMCEC de mutualiser leurs risques). Pour permettre aux petits réseaux de se conformer à la Loi tout en mutualisant leur risque avec d'autres, il pourrait être intéressant de réfléchir à la possibilité que le Fonds de sécurité prévu par la réglementation puisse dans leur cas être placé dans un Fonds plus large qui permettrait d'élargir la base de couverture des risques.

**Cette piste intéressante constitue un défi, surtout lorsque le secteur est déjà fragilisé.**

Des difficultés pourraient découler d'une incitation aux petits systèmes à se mettre en réseau, en raison notamment du caractère non homogène de ces structures et de leur niveau d'organisation et de gestion. Il y a lieu de s'accorder sur des éléments minimum communs à ces structures. Les expériences ont montré que les petites structures qui acceptent ces rapprochements sont généralement « aux abois ou en situation quasi désespérée » et donc en position de faiblesse. Il faudra donc insister sur la volonté des réseaux et des grosses structures à jouer ce rôle de solidarité, de soutien et de « péréquation » des risques.

Il ne sera de ce fait envisageable de mettre en place un tel Fonds de sécurité inter-réseaux que sur la base d'une sélection rigoureuse des réseaux participants. Les règles d'adhésion au Fonds de Sécurité inter-réseaux devront prévoir le respect de ratios et d'indicateurs montrant une bonne gestion. Ces normes devront être respectées en permanence pour bénéficier des concours du fonds. Il ne sera donc pas possible de faire adhérer au départ l'ensemble du secteur, mais le dispositif devrait également prévoir des appuis pour renforcer la gestion des risques en cas d'insuffisances et pour inclure ainsi progressivement plus de réseaux. Cet outil pourrait donc jouer un rôle de renforcement pour le secteur, à la fois préventif et « curatif ». Comme pour le Fonds de sécurité interne aux réseaux, ses interventions en cas de sinistre seront conditionnées à la prise de mesures de redressement chez le réseau bénéficiaire. Un accompagnement par un programme de soutien au secteur serait souhaitable pour mener à bien la création d'un tel Fonds mutualisé, accompagné de conseils sur la gestion des risques. Ce type de programme a bien fonctionné sur d'autres continents.

Ce besoin de rapprochement pour constituer le Fonds de sécurité pourrait amener les mutuelles indépendantes et les petits réseaux à se regrouper, entre eux ou avec les grands réseaux. Il va donc dans le sens de la politique plus générale de la BCEAO d'inciter les petits systèmes à se mettre en réseau en vue d'un renforcement du secteur.

**(8) Les deux principales options possibles en termes de statut comptable du Fonds de sécurité sont la constitution d'un Fonds appartenant à cette dernière, ou le placement auprès de la faïtière de liquidités, dont la propriété reste aux caisses de base. La BCEAO a retenu la première.**

❑ **Constitution d'un Fonds appartenant à la Faïtière**

- Ceci se traduirait en termes comptables par :
  - ✓ affectation du résultat pour les caisses de base, en diminution de passif. Elle serait constatée par le débit du compte 592 (excédent ou déficit de l'exercice) et le crédit du compte bancaire correspondant ;
  - ✓ fonds de dotation au passif de la faïtière, au compte 56, selon le même fonctionnement que précédemment. Le règlement financier précise la propriété des fonds.

❑ **Placement auprès de la Faïtière de liquidités dont la propriété reste aux caisses de base**

- Ces réserves devraient être comptabilisées :
  - ✓ à l'actif des caisses. Elles relèvent de la classe 1 (opérations de trésorerie et avec les institutions financières), au compte 126161 – Dépôts à terme constitués de plus de 10 ans chez l'organe financier. Il pourrait être utile pour un bon suivi de créer un sous-compte spécifique. Ce compte sera débité par le crédit du compte courant de la caisse de base auprès de la faïtière ;
  - ✓ au passif de la faïtière. Elles relèvent de la classe 5 (provisions, fonds propres et assimilés), au compte 56 (Fonds de dotation). Il sera crédité par le débit du compte courant de la caisse de base auprès de la faïtière. Il serait utile de prévoir un sous-compte correspondant aux fonds placés par les caisses membres.
- Dans les comptes des caisses de base comme dans ceux de la faïtière, cette mécanique pourrait être utilisée non seulement pour le Fonds de sécurité mais également pour d'autres mécanismes de solidarité financière à caractère de fonds propres existant dans les réseaux, tels que ceux du RCPB et de PAMECAS (Fonds de développement et Fonds d'investissement externe, dont les finalités sont clairement différentes de celles du Fonds de sécurité mais dont le statut des fonds est identique). Il serait préférable alors de prévoir la création de sous-sous-comptes, dont certains seront définis dans le référentiel (notamment le Fonds de sécurité) mais d'autres pourraient être créés par chaque réseau pour correspondre à la réalité de ses mécanismes de solidarité existants. Ceci est dans la logique de l'encouragement à la création de Fonds complémentaires spécifiques internes aux réseaux. Dans tous les cas, il faudra prévoir un sous-compte pour chaque caisse de base.

La deuxième option présente l'avantage d'éviter de grever directement les fonds propres des caisses de base en ponctionnant leur résultat. La première permet quant-à elle de renforcer la pérennité du Fonds de sécurité constitué en en faisant une ressource permanente et indiscutable de la faïtière, ce qui évite qu'une caisse puisse faire valoir des droits sur ce Fonds.

Les réseaux ont commencé à prendre en compte le choix de la BCEAO de privilégier la première option : le RCPB a modifié le fonctionnement de son Fonds de sécurité actuel pour passer de la deuxième à la première option, dans le souci de préparer la mise en conformité avec la réglementation. Le réseau a prévu de faire cette transformation de façon progressive, dans l'objectif de ne pas dégrader trop brutalement le résultat des caisses. La FUCEC n'a pas encore mis en place le nouveau mécanisme de Fonds de sécurité défini et adopté dans le but de se conformer à la réglementation mais l'a également prévu sous forme de charge pour les caisses ; toutefois, le Directeur estime que l'option de constitution du Fonds de sécurité par placement des caisses de base auprès de la faïtière présenterait également un avantage en ce qu'elle faciliterait la remontée des fonds des caisses de base à la faïtière : jusqu'à présent, le mécanisme défini prévoyait la remontée mais elle n'avait jamais été effectuée et les concours spécifiques octroyés aux caisses en difficulté l'étaient directement sur la liquidité d'ensemble du réseau.

**(9) En termes juridiques, le Fonds de sécurité serait alors une catégorie spécifique de fonds propres de la faïtière, qui devrait être pris en compte dans les textes du réseau.**

Un réseau mutualiste est constitué d'entités autonomes dont les liens sont définis par une convention d'affiliation (article 112 de la loi portant réglementation des SFD) qui fixe et précise les droits et obligations de la structure faïtière et des institutions affiliées ; cette convention détermine notamment les modalités de répartition des charges pour le financement des biens et services communs et de couverture des risques.

Il faudra donc prévoir d'amender les conventions d'affiliation pour qu'elles prévoient l'obligation de constitution du Fonds de sécurité. Le règlement intérieur ou règlement financier du Fonds de sécurité devra en même temps préciser ses modalités de fonctionnement et être annexé à la convention d'affiliation.

**(10) Sur le plan comptable, les utilisations du Fonds de sécurité (placements ou concours de soutien aux caisses en difficulté) constituent des portefeuilles particuliers de la faïtière, de placements et de prêts, à constater selon leur nature.**

Les comptes touchés sont donc :

- Comptes de placements, des classes 1 et 4, selon la nature des placements effectués.
- Comptes de prêts aux institutions financières (13).

**(11) Les intérêts du Fonds de sécurité, au niveau de la faïtière comme à celui des caisses de base, devront être suivis dans des comptes de produits et de charges financières spécifiques.**

Les opérations à comptabiliser relatives aux intérêts du Fonds de sécurité sont les suivantes :

- ❑ Intérêts générés par le placement du Fonds de sécurité : à constater dans un sous-compte spécifique de produits sur opérations avec les institutions financières, selon la nature des placements des fonds (7011 ou 7012), en contrepartie du compte de trésorerie correspondant.
- ❑ Intérêts générés par le remboursement des prêts subordonnés :
  - Niveau faïtière, à constater dans un sous-compte spécifique de produits sur les prêts aux institutions financières (7013), en contrepartie du compte courant de la caisse de base auprès de la faïtière.
  - Niveau caisse de base, sous-compte de charges d'intérêts sur comptes d'emprunts (6017), en contrepartie du compte courant de la caisse de base auprès de la faïtière.

**(12) Le portefeuille de prêts subordonnés du Fonds de sécurité devra donner lieu à des provisionnements et pertes.**

Le portefeuille de prêts subordonnés octroyés par le Fonds de sécurité doit être géré comme un portefeuille de crédit, des provisions constatées en cas de risque de non remboursement, et des pertes lorsque le risque se matérialise :

- Le risque de non remboursement apparaît si le concours du Fonds de sécurité ne permet pas à la caisse concernée un retour à meilleure fortune. Ceci devrait être évalué chaque année sur la base des états financiers de la caisse et donner lieu à une appréciation du risque de perte et un provisionnement correspondant.
- La perte se concrétisera en cas de faillite de la caisse financée.

Les écritures correspondantes toucheront des sous-comptes des comptes suivants au niveau faïtière :

- ❑ Provisionnement :
  - Constatation de la provision : 664 dotations aux provisions pour créances en souffrance / provisions, par le crédit du compte de dépréciation concerné 199.

- Perte :
  - Reprise de provision.
  - Constatation de la perte : 669 pertes sur créances irrécouvrables, pour la part non couverte par le dépôt de la caisse concernée au Fonds de sécurité, 56 Fonds de sécurité, pour solder le compte de la caisse concernée, par le crédit du compte de prêt correspondant.

**(13) Pour limiter le risque d'aléa moral, la possibilité de raisonner l'alimentation du Fonds comme une prime d'assurance, basée sur l'évaluation du risque des caisses, devrait être mise à l'étude.**

L'alimentation du Fonds pourrait être basée non pas sur le total actif uniquement mais sur un ensemble d'indicateurs permettant de moduler la participation en fonction du risque de chaque institution. Ainsi, la cotisation de 2% de l'actif moyen + engagements par signature fixée par l'instruction correspondrait à la cotisation de base d'une caisse à faible risque. Une caisse dont le taux de PAR serait élevé devrait apporter une contribution proportionnellement plus élevée qu'une caisse dont la qualité du portefeuille serait mieux maîtrisée.

Comme pour les primes d'assurance, le relèvement de la cotisation en fonction des risques aurait le double avantage de mieux couvrir le risque et d'inciter la caisse à faire des efforts pour réduire sa cotisation.

En première analyse, les éléments qui devraient être pris en compte pour évaluer le risque d'une caisse, et qui pourraient donc se répercuter sur la tarification de la participation complémentaire au Fonds de sécurité sont :

- Le taux de PAR.
- Le taux de capitalisation.

Il s'agirait donc d'établir un système simple de rating interne, qui d'une part affecterait la notation de la caisse et donc le montant de sa cotisation au Fonds de sécurité, et d'autre part serait lié avec les programmes préventifs d'appui au redressement de la situation mis en œuvre par la faïtière. Ces programmes existent dans la majorité des réseaux mais pourraient être davantage codifiés en déterminant le niveau supplémentaire d'appui sur la base d'indicateurs surveillés régulièrement. Certains réseaux fondent déjà les interventions de la faïtière sur un certain nb d'indicateurs.

**(14) Les intérêts générés par le Fonds de sécurité devraient être capitalisés dans le Fonds de sécurité pour le renforcer.**

Le Fonds de sécurité générera deux types de revenus : les intérêts sur ses placements externes et les intérêts sur les prêts subordonnés dans le cadre de ses interventions. A partir de là, se pose la question l'affectation de ces revenus. Il paraît souhaitable que ces revenus soient capitalisés dans le Fonds pour le renforcer.

La faîtière encourt des coûts pour la gestion du Fonds, principalement en cas d'utilisation pour octroyer un prêt subordonné à une caisse membre. Une marge de gestion du Fonds peut donc être retenue par la faîtière, que ce soit sous forme de charges affectées ou de marge d'intérêts.

**(15) Synthèse des modalités pratiques de mise en œuvre du Fonds de sécurité.**

La partie 2.2. a ainsi approfondi les différents éléments à prendre en compte dans la mise en œuvre de l'instruction au sein des réseaux. Elle peut se décliner dans les étapes ci-après.

**□ Réseaux mutualistes**

- Sur le plan juridique :
  - ✓ Modifier les documents internes pour y intégrer le Fonds de sécurité : statuts, convention d'affiliation.
  - ✓ Rédiger le règlement intérieur du Fonds de sécurité, sur la base du modèle qui sera proposé par la BCEAO, en l'adaptant aux réalités de chaque réseau.
- Sur le plan de la gouvernance :
  - ✓ Discuter les textes ci-dessus avec les instances appropriées.
  - ✓ Adopter les textes.
  - ✓ Mettre en place le comité de gestion du Fonds de sécurité.
  - ✓ Diffuser et vulgariser auprès des élus et des membres les textes concernant le Fonds de sécurité.
- Sur le plan comptable :
  - ✓ Créer les comptes nécessaires.
  - ✓ Mettre à jour les procédures pour intégrer les nouvelles écritures liées au Fonds de sécurité.

- Sur le plan financier :
  - ✓ Identifier les placements adéquats et définir avec les banques le fonctionnement du compte Fonds de sécurité.
- **Autorités de tutelle**
  - Finaliser la rédaction du modèle de règlement intérieur pour faciliter la mise en œuvre par les réseaux mutualistes.
  - Préciser les schémas comptables et la prise en compte dans le référentiel comptable. Préciser en particulier l'articulation avec les fonds existants au sein des réseaux mutualistes.
  - Rechercher la mise en place de projets d'assainissement sectoriels capables d'appuyer l'assainissement des réseaux en difficulté pour accompagner la mise en œuvre des Fonds de sécurité.
  - Encourager la mise en place de mécanismes complémentaires :
    - ✓ Mutualisation des fonds de sécurité des petits réseaux et des mutuelles indépendantes.
    - ✓ Fonds sectoriels (voir ci-après).

L'atelier de restitution des résultats de l'étude a permis de développer et compléter les modalités pratiques de mise en œuvre. Ses résultats sont présentés à l'annexe 6.

## 2.3. MÉCANISMES DE SÉCURISATION COMPLÉMENTAIRES

La mise en place de Fonds de sécurité au sein de chaque réseau mutualiste est un dispositif important pour renforcer la solidité financière de ces réseaux, mais qui ne peut à lui seul faire face à l'ensemble des risques auxquels sont confrontés les SFD.

### **(1) Certains des risques auxquels sont confrontés les SFD ne peuvent être couverts par un Fonds de sécurité interne.**

Les difficultés conjoncturelles liées à des chocs exogènes, mettant en péril la liquidité et les fonds propres d'une mutuelle, ne sont qu'un des dangers menaçant ces dernières.

Les principaux autres risques auxquels sont confrontés les SFD peuvent être classés dans les catégories suivantes :

- ❑ Mauvaise gouvernance, conduisant à des décisions et un suivi défailants :
  - L'expérience malheureuse du réseau Jemeni au Mali a prouvé qu'une mauvaise gouvernance peut conduire à la faillite : le réseau n'avait pas mis en place de mécanismes de solidarité financière mais de tels mécanismes n'auraient pu suffire à protéger le réseau des erreurs de gestion rendues possibles par une mauvaise gouvernance.  
  
Les réseaux mutualistes sont particulièrement exposés à ce risque du fait du manque de culture financière des administrateurs et d'engagements financiers personnels des élus contrairement aux propriétaires d'une société quand ils ont risqué une part importante de leurs avoirs.
  - À l'intérieur des réseaux performants, les dirigeants confirment tous que la mauvaise gouvernance est le plus souvent à l'origine de problèmes d'impayés d'envergure qui peuvent conduire une caisse à la faillite. Il importe alors de réagir rapidement avant que l'ampleur des pertes et le nombre de membres concernés rendent la situation très difficile à redresser.
  - L'indépendance de l'audit interne n'est pas toujours réelle, notamment vis-à-vis de la Direction. C'est un élément important de la gestion des risques.
  
- ❑ Risques opérationnels, liés à des déficiences des processus et procédures :
  - La qualité des systèmes d'information est souvent insuffisante, particulièrement dans les réseaux de petite ou moyenne taille, rendant à la fois le contrôle interne et la supervision difficiles.
  - La qualité des ressources humaines et des compétences de l'institution est un élément clé.
  - Les contrôles sont également décisifs.

Soulignons que ces deux premières catégories de risques ont été à la base du réaménagement du cadre juridique des SFD. À cet égard, l'instruction N°17-12-2010 relative à l'organisation du contrôle interne au sein des SFD a été instituée et fait obligation aux SFD de se doter d'outils indispensables à un bon gouvernement d'entreprise.

- ❑ Risque de crédit ou de contrepartie : c'est le principal risque que gère tout SFD dans ses opérations quotidiennes. Nous avons vu que quelques réseaux de la sous-région ont créé des Fonds en interne pour amortir ce risque en général (Fonds de cautionnement au niveau des caisses de base) ou pour faire face à des risques particuliers (Fonds de garantie des crédits aux salariés & élus, des crédits aux

femmes (abondé de l'extérieur, celui-là), Fonds de risque filière). Ces Fonds ont vocation à couvrir un risque différent de celui qui est visé par le Fonds de sécurité.

- ❑ Risque de liquidité : il s'agit de pertes résultant de l'incapacité d'une institution à faire face à une réduction de son passif ou à financer un accroissement de son actif en obtenant des fonds suffisants à un coût raisonnable, soit en augmentant son passif, soit en convertissant rapidement des actifs. Ce risque augmente, d'une part dans les institutions très dépendantes de financements extérieurs, lorsque le renouvellement d'une part significative de ces financements n'est pas possible, et d'autre part dans des institutions collectant une part importante de dépôts à vue en cas de vague de retraits non anticipée. Au contraire un SFD comme Kafo Jiginew, dont l'activité en zone cotonnière représente encore une part significative, prévoit chaque année un financement spécifique en période de soudure car l'activité est saisonnière et donc les retraits sont planifiés. Des lignes de financement confirmées sont donc un mécanisme financier important pour faire face à des retraits subits.
- ❑ Risque stratégique : ce risque résulte du manque de capacité à planifier les activités (planification stratégique, plan d'affaires, budget). Il est parfois réduit par le financement par des bailleurs de fonds d'un appui à la réalisation de ces outils. C'est un risque lié à une mauvaise gouvernance.
- ❑ Risque de réputation : ce risque est particulièrement important pour les SFD, étant donné que la nature de leur activité nécessite le maintien de la confiance des déposants, des créanciers et du marché en général. La détérioration de la réputation d'un SFD a le plus souvent des conséquences sur le secteur en général; ce risque ne peut donc être couvert que par une approche sectorielle si la perte de confiance touche le secteur et fait courir un risque systémique.
- ❑ Risque de taux : il résulte de la vulnérabilité de la situation financière d'une institution à une évolution défavorable des taux d'intérêt. La première mesure permettant de limiter ce risque est de renforcer les capacités des SFD en matière de gestion actif/passif.

**(2) Pour faire face à l'ensemble de ces risques de la meilleure façon, il est nécessaire d'une part d'appliquer les sanctions de façon adéquate et d'autre part de combiner différents mécanismes de sécurisation en les articulant entre eux :**

- **Fonds de stabilisation sectoriel au niveau national ou régional servant de réassurance aux Fonds de sécurité internes.**
- **Fonds de financement.**
- **Fonds de garantie des crédits (pouvant inclure un volet spécifique concernant le crédit agricole et le risque de calamités agricoles à couvrir par des assurances adaptées).**
- **Fonds de garantie des dépôts.**
- **Programme de renforcement des capacités de gestion des risques.**

Pour ce qui concerne les problèmes liés à la mauvaise gouvernance particulièrement, le recours à un mécanisme financier n'est pas une solution adéquate. Pour conduire à une évolution des comportements dommageables, il est impératif d'appliquer de façon adéquate l'ensemble des sanctions prévues. Les sanctions ne sont toutefois pas une réponse suffisante à l'ensemble des problèmes et des mécanismes complémentaires doivent être recherchés pour renforcer le secteur.

Deux éléments font qu'il est nécessaire de mener la réflexion au niveau sectoriel :

- D'une part, une institution de microfinance ne peut pas être isolée du reste du secteur en termes de **réputation** : Les difficultés rencontrées par une caisse – si elle ne peut être refinancée par les autres caisses du réseau auquel elle appartient – peuvent mettre en danger les dépôts de ses épargnants. Il y a alors un risque de perte de confiance du public. Et si la confiance dans un SFD est mise à mal, la réputation du secteur peut être atteinte et l'ensemble des SFD risquent de faire face à des demandes de retrait massives susceptibles de créer une crise de liquidité.
- D'autre part, une institution peut être confrontée à des **risques exceptionnels, supérieurs à ses capacités de prévoyance** : de même que la solidité d'une société d'assurance est renforcée par un mécanisme de réassurance, la solidité d'un Fonds de sécurité sera renforcée par une possibilité de recours supérieur en cas d'événement exceptionnel.

Dans cette même logique, il est pertinent de mener une réflexion d'abord au niveau national et ensuite au niveau régional et mondial pour réfléchir l'articulation entre Fonds de différents niveaux.

**(3) Un Fonds de Stabilisation au niveau de chaque pays, voire au niveau régional, pourrait permettre de mutualiser les risques dépassant la capacité d'un réseau. La notion de solidarité de place est déjà présente dans la réglementation UEMOA.**

On peut envisager d'ouvrir la réflexion à la création d'un Fonds de Sécurité incluant les petites, moyennes et grandes mutuelles au sein de l'association professionnelle ou d'un autre organisme, et qui viendrait compléter et non pas se substituer aux Fonds de sécurité mis en place au sein de chaque réseau mutualiste de moyenne ou grande taille, et d'un éventuel Fonds de sécurité commun à l'ensemble des petits réseaux mutualistes. Ce Fonds pourrait s'inscrire dans le cadre de la solidarité de place prévue par l'Article 68 de la loi portant réglementation des SFD, en permettant de mutualiser les risques entre réseaux mutualistes d'un même pays. Il aurait vocation à intervenir en complément des Fonds de sécurité internes lorsque l'étendue d'un risque dépasse la capacité d'un réseau.

Ce Fonds s'apparenterait alors aux Fonds de stabilisation que nous avons pu observer au travers de l'expérience internationale. L'objectif de tels Fonds est d'assurer la santé financière de l'ensemble du système financier, en évitant la faillite d'un réseau qui pourrait entraîner une contagion à l'ensemble du système.

Comme l'a prouvé l'expérience internationale, il est possible de mettre en place un mécanisme de sécurité à plusieurs niveaux. La question clé est alors l'articulation entre les différents niveaux de Fonds pour éviter les redondances et les abus.

Pour cela, il convient de définir des modalités d'intervention strictes, d'une part pour éviter qu'il ne se substitue aux mécanismes de sécurité existants dans les réseaux mutualistes, et d'autre part pour éviter les abus. Ceci repose d'abord sur la fixation de normes de bonne gestion – indispensable pour éviter les effets pervers (relâchement et appel à ces fonds sans limites). Afin d'éviter les risques d'aléa moral, il faut également mettre en place un suivi régulier des institutions membres, en particulier après une intervention, mais également de façon continue afin de détecter les éventuels risques de façon précoce. Le financement d'un tel fonds par les membres (et non par des bailleurs) semble être la règle au niveau international. Cela permet sans doute de limiter les recours abusifs et les risques d'aléa moral. La KfW est allée jusqu'à mettre en place de tels Fonds sur le principe de l'assurance où chaque membre cotise en fonction de son risque. Il conviendra de réfléchir au modèle le plus approprié dans le cas de l'Afrique de l'Ouest.

Il conviendra également de s'interroger sur la pertinence d'élargir ce Fonds à l'ensemble du secteur y compris les institutions non mutualistes, comme c'est le cas au Kirghizstan par exemple.

**(4) Un Fonds de Garantie des dépôts, prévu par la BCEAO, permettrait de protéger les dépôts des épargnants en cas de faillite d'une caisse.**

L'objectif d'un tel Fonds est de garantir les dépôts des épargnants en cas de faillite d'une ou plusieurs coopératives. Plusieurs modèles existent au niveau international.

Ces Fonds peuvent se situer au niveau d'un réseau de mutuelles, sur le même modèle que le Fonds de Sécurité – Kafo Jiginew dispose d'un tel Fonds, qui a été abondé par un bailleur de fonds, mais n'a pas mis en place un système d'abondement régulier ; il n'est donc pas suffisant pour couvrir l'ensemble du risque –, ou être commun à plusieurs réseaux mutualistes à l'intérieur d'un même pays, comme c'est le cas en Ouzbékistan ou au Guatemala, deux Fonds développés avec l'aide du WOCCU. Dans les deux cas, les bailleurs ont été à l'origine de leur création et ont financé l'amorçage de ces fonds. Ensuite les cotisations des coopératives ont pris le relais (3% des dépôts dans le cas du Guatemala). Ces Fonds accordent des prêts de court terme, sous réserve que les ratios financiers et de gestion fixés au préalable aient été respectés. De tels Fonds pourraient être envisagés au niveau de chaque pays de la zone UEMOA et gérés par l'association professionnelle (comme en Ouzbékistan) ou par une entité indépendante (comme au Guatemala), à condition que les modalités d'intervention et notamment les ratios financiers et de gestion fixés comme critères d'éligibilité soient strictement définis et appliqués.

Ce Fonds peut également être inter-réseaux au niveau d'une zone géographique, comme c'est le cas du FEBEA en Europe, commun à des réseaux mutualistes Français, Belges, Italiens et Polonais, leur permettant de mutualiser les dépôts de garantie des bénéficiaires et commun à des mutuelles, banques, sociétés d'investissement et fondations. Ce pourrait être envisagé pour la zone UEMOA.

On notera que la BCEAO a mis en projet l'étude un Fonds de garantie des dépôts qui devrait aussi concerner les SFD. Donc les réflexions concernant les SFD à partir de l'expérience internationale devraient être menées en parallèle de ce projet.

**(5) Un Fonds de Financement permettrait d'éviter la cessation de paiement, notamment des moyens réseaux, qui ont des difficultés à se refinancer auprès du secteur bancaire.**

Le Fonds de sécurité a pour objectif de venir en aide à des caisses en difficulté dans un réseau. Mais il faut aussi considérer les risques affectant tout un réseau et concernant sa liquidité.

Il est important de s'assurer que les dispositifs de financement existent et que les réseaux peuvent y recourir en cas de difficulté. Ceci peut être réfléchi de plusieurs

façons : Fonds dédié (comme JAIDA au Maroc), voire refinancement auprès de la BCEAO, si les règles d'accès au refinancement BCEAO étaient modifiées. Mais ce type de Fonds peut s'avérer important et complémentaire d'un Fonds de sécurité.

On notera que ce risque est devenu plus important depuis les faillites d'IMF comme Jemeni au Mali. Ce risque est également plus élevé pour les petits ou moyens réseaux qui ont plus de difficultés à se refinancer auprès du secteur bancaire - les grands réseaux sont donc moins exposés a priori, mais en cas de crise sectorielle ils seraient impactés.

Une priorité serait de s'assurer de la bonne gestion des caisses centrales des réseaux pour assurer la liquidité interne. Un exemple récent de difficulté d'un réseau illustre bien l'importance de bonnes règles. Dans ce réseau la caisse centrale a prêté à une seule caisse pratiquement toutes les liquidités du réseau. Les difficultés de cette caisse (qui était celle du Président par ailleurs) ont mis tout le réseau en quasi faillite. Donc si de bonnes règles de financement n'existent pas, le Fonds de sécurité ne pourrait faire face aux risques et un fonds de financement externe ne pourra pas intervenir. Ceci illustre le fait qu'il faut donc agir sur l'ensemble des règles financières à l'intérieur des réseaux pour les sécuriser.

Les caisses centrales des réseaux doivent avoir une bonne articulation avec le secteur bancaire pour obtenir des financements en cas de resserrement de leur liquidité. C'est un élément de sécurité important que seuls les grands réseaux arrivent à mettre en place de façon pérenne. Pour les réseaux moyens et petits, l'accès au financement bancaire est plus aléatoire et peut être difficile à mettre en place au départ et remis en question par des considérations indépendantes des besoins de ces réseaux et de leur capacité de remboursement. Par ailleurs en cas de crise du secteur le resserrement bancaire peut se réduire nettement.

Dans cette perspective, un Fonds de Financement se justifie pour éviter qu'un resserrement de liquidité ne risque de conduire les réseaux les plus fragiles à la faillite, avec un risque d'effet de contagion sur l'ensemble du secteur. Ce Fonds devrait nécessairement octroyer des prêts complémentaires (par exemple des prêts à moyen et long terme) et à des conditions proches de celles des banques, voire supérieures, pour se situer clairement en complémentarité des financements bancaires et maintenir un fonctionnement concurrentiel sain.

La BCEAO pourrait également réfléchir à des refinancements limités pour certains actifs des SFD de façon à se doter de moyens d'intervention en cas de crise de liquidité majeure dans le secteur.

**(6) Des Programmes de renforcement de la gestion des risques peuvent permettre de renforcer les capacités des réseaux mutualistes et de limiter la survenance de difficultés structurelles.**

Afin de prévenir la survenance de risques ou éviter que des risques conjoncturels ne deviennent structurels, des programmes de formation pour renforcer les capacités des institutions à gérer ces risques peuvent être mis en place.

Il s'agit de prévenir les risques avant qu'ils ne surviennent, et de « mieux armer » les mutuelles et les réseaux pour pouvoir y faire face. Les risques couverts par de tels programmes de renforcement peuvent aller de risques de gouvernance à risque stratégique, en passant par les risques de crédit, de liquidité et opérationnels.

Un renforcement sur les risques opérationnels, de liquidité et de crédit est particulièrement important. En matière de risques opérationnels, un renforcement des capacités concernant les processus et procédures, les systèmes d'information, les ressources humaines ou les contrôles peut s'avérer nécessaire. Il va de soi que les besoins devront être diagnostiqués au cas par cas suivant les pays et les organisations. L'expérience internationale en la matière nous indique qu'un diagnostic des faiblesses est un préalable à tout plan de redressement et d'assistance technique.

L'expérience internationale en la matière nous indique également que les principaux risques couverts par ces programmes sont financiers : risques de marché, risque de crédit, risque de solvabilité, mais couvrent aussi les risques opérationnels (contrôles, processus,...). Ces programmes insistent tous sur la nécessité de mettre en place une discipline financière et des ratios pour assurer son respect. Ces programmes sont tous financés par les bailleurs.

La mise en place de tels programmes en Afrique de l'Ouest pourrait s'avérer utile. Il conviendrait d'identifier précisément les besoins de renforcement de chaque institution ou réseau. Un préalable nécessaire pourrait être d'identifier des bailleurs prêts à financer de tels programmes. Les premières discussions engagées au Sénégal montrent que le renforcement de la capacité à gérer les risques est une préoccupation des bailleurs, mais il reste à voir s'ils seraient prêts à financer de tels programmes.

Enfin on notera que ce programme serait complémentaire du Fonds de sécurité inter-réseaux. Car les réseaux qui ne peuvent pas adhérer à ce Fonds de sécurité y trouveraient des ressources pour se mettre à niveau.

**(7) Le système décrit aux points (2) à (6) s'adresse aux SFD sains. Il ne peut gérer les situations de crise existantes sans être fragilisé dès sa création. Il paraît donc nécessaire d'envisager également un mécanisme permettant de gérer la situation des réseaux proches de la faillite, qui ne peuvent plus relever de la solidarité normale du secteur. Il s'agit d'un programme d'assainissement.**

Le système décrit ci-dessus vise à mettre en place un système de sécurité pour les SFD dont la situation est correcte. On voit dans plusieurs pays de la zone UEMOA des réseaux dont la situation est déjà dégradée (fonds propres négatifs, voire cessation de paiements) et donc qu'un programme d'assainissement est souhaitable avant qu'il soit possible de mettre en place un Fonds de sécurité. Faute de mécanisme adéquat pour traiter les problèmes, ils ne sont pas traités rapidement, la situation continue à se dégrader et les déficits se creusent.

Il paraît donc souhaitable de mettre en place un dispositif spécifique pour le programme d'assainissement, qui pourrait articuler plusieurs leviers :

- Système d'alerte précoce permettant de détecter ces cas rapidement et de mettre en place un suivi rapproché de la tutelle (comprenant notamment la présentation d'un plan de redressement avec accord de la tutelle et suivi du respect des indicateurs-clé ; la soumission de certaines décisions d'investissements importants à l'accord de la tutelle).
- Fonds permettant de désintéresser les épargnants si la liquidation s'avère nécessaire. Pour ceci un abondement par des fonds publics paraît nécessaire pour assainir la situation.
- La participation de l'association professionnelle à ce dispositif doit être déterminée.

## **ANNEXES (DOCUMENT SÉPARÉ)**

**1. TABLEAUX COMPARATIFS DES FONDS EXISTANTS DANS LES RÉSEAUX UEMOA**

**2. EXPÉRIENCE INTERNATIONALE**

**3. TERMES DE RÉFÉRENCE**

**4. ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION SUR DES MÉCANISMES DE SÉCURISATION DES RÉSEAUX MUTUALISTES COMPLÉMENTAIRES AU FONDS DE SÉCURITÉ RÉGLEMENTAIRE**

**5. RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

**6. PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DES GROUPES DE TRAVAIL DE L'ATELIER DE BAMAKO (26-27 MAI 2011)**