

BANQUE DE FRANCE



**CENTRE AFRICAIN D'ETUDES SUPERIEURES EN
GESTION**

C.E.S.A.G - DAKAR

INSTITUT DE BANQUE ET FINANCE



MASTERE BANQUE ET FINANCE

(DIPLOME ORGANISE PAR LA BEAC, LA BCEAO, LA BANQUE DE FRANCE ET
SOUTENU PAR LA BANQUE MONDIALE, L' UNION EUROPEENNE, L'ACBF....)

**L'appréhension des difficultés de l'industrie des services
financiers: le cas des firmes bancaires en Afrique Noire
Francophone.**

(Contribution à l'édification d'un droit de la "faillite" bancaire)

Mémoire de fin de formation présenté et soutenu en vue de l'obtention du
diplôme de MBA en Banque et Finance

(Option: Gestion bancaire et maîtrise des risques)

par:

KENMOGNE SIMO Alain

Sous la direction de :
M. Ignace NGANGA
Chef de mission à la
COBAC

et

la supervision de :
Pr. Paul-Gérard POUGOUE
Agrégé des Facultés de Droit
VRE - Université de Yaoundé II

ANNEE ACADEMIQUE: 2001/2002

DEDICACES

A

Allen Jason,

la réalisation de ce travail n'a été possible que par ton sacrifice, toutes mes excuses ;

ET

A

Eugène TIMAMO SIMO,

beaucoup de personnes ont sûrement contribué à la réalisation de ce travail, mais sans toi, il n'aurait certainement pas existé, mille fois merci.

AVANT - PROPOS

En Afrique noire francophone¹, il peut paraître surprenant d'entreprendre actuellement une étude sur la manière dont les difficultés bancaires sont appréhendées ou peuvent l'être. En effet, depuis la mise sur pied des commissions bancaires, tout le monde s'accorde à dire que le système bancaire s'est assaini ; de ce fait, le mal semble être passé. Pourtant, une étude sur cette question conserve toute son importance pour au moins trois raisons :

- premièrement, les fonctions et la nature du système bancaire font en sorte qu'il est difficile de se croire totalement à l'abri de la menace d'une crise ; à preuve, même dans les systèmes plus développés que les nôtres, les travaux sur la question ont tendance plutôt à se multiplier ;
- deuxièmement, contrairement à ce qui se passe dans ces systèmes développés justement, il est difficile de trouver chez nous des travaux d'ensemble consacrés à la matière ; il y a donc un véritable vide qu'il faudrait commencer à combler ;
- enfin, la spécificité des banques aboutit à distinguer les enjeux spécifiques de l'activité bancaire (la confiance du public dans le système bancaire, la prévention des crises systémiques, le financement de l'économie) de ceux communs à l'ensemble des sociétés commerciales (sauvegarde de l'emploi, apurement du passif). Cette dualité d'objectifs rend difficile l'application du droit commun des entreprises en difficulté et légitime l'aménagement d'un droit spécial. Et à notre avis, puisque ce droit peut difficilement être constitué de règles spéciales et exclusives prenant en compte l'ensemble des objectifs ci-dessus, il doit néanmoins être moins éloigné de l'ancien droit de la faillite que l'actuel droit des entreprises en difficulté. Or, pour l'instant, si au travers des textes épars, on peut relever quelques caractéristiques d'une législation particulière, il n'y a pas encore une véritable construction d'un pareil droit, reposant sur des principes bien établis.

Ce mémoire de fin de formation en MBA banque et finance n'a pas pour objectif de donner des solutions à tous les problèmes relatifs au sujet ; celui-ci est d'ailleurs très vaste pour que l'auteur ait pareille prétention. En choisissant ce sujet, il entendait tout simplement apporter une modeste contribution à l'édification de ce droit que les spécialistes de la finance appellent de plus en plus de tous leurs vœux. Pendant que la réflexion se fait ailleurs, il est capital que l'Afrique noire francophone mêle sa voix au débat car, si les pratiques bancaires ont tendance à

¹ En termes de sous-régions, cet espace est composé de la zone CEMAC (Cameroun, Congo, Gabon, Guinée – quatoriale, RCA et Tchad) et de la zone UMOA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée – Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo).

s'universaliser, les contextes demeurent différenciés. Alors, si ce travail peut susciter la curiosité sur la question et en engendrer d'autres, grande serait la satisfaction de l'auteur.

Dans l'accomplissement de cette tâche, l'auteur a fait face à de nombreuses difficultés dont il est inutile de les recenser toutes (difficultés d'accès à certaines informations, déroulement chaotique du stage, contrainte de temps...) A cause d'elles, les développements pourront paraître quelquefois inachevés. Les censeurs voudront bien en tenir compte et nous excuser pour des omissions importantes qu'ils pourraient relever.

De même, certaines de ces difficultés et contraintes ont fait en sorte que la plupart des données chiffrées ne concerneront que la zone CEMAC : les données sur l'UMOA que nous avons pu avoir étaient généralement annuelles, et de ce fait, ne permettaient pas de tirer des conclusions décisives. Elles ont néanmoins permis de s'assurer que la situation était généralement semblable dans les deux zones, et donc que les interprétations faites pouvaient, mutatis mutandis, s'appliquer à la zone UMOA.

Cela dit, le « maître de l'œuvre » doit une profonde gratitude à tous ceux qui ont rendu ce travail possible. Cette gratitude va tout d'abord à tous les intervenants au cours de la première promotion du MBA organisé au CESAG et au personnel de ce centre. Elle va ensuite au **Gouverneur de la BEAC** qui, malgré tout, a bien voulu nous laisser faire notre stage dans son auguste Institut. Elle va également à l'endroit du **Secrétaire Général de la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC)** et de son adjoint pour nous avoir accordé un stage dans cette institution. Elle va aussi aux personnels des deux institutions citées ci-dessus, notamment Mme. **ABBA Fadimatou** et M. **René MBOMPIEZE** de la Direction Nationale du Cameroun, MM. **Paul TETEYA TOLEQUE**, **Alain MBAYA** et **Joseph PAMEN** des services centraux, Mme. **INACK Martine** et MM. **Alphonse NGBAKO**, **Barthélémy KUEZO** de la COBAC. Quelle gratitude l'auteur ne doit-il pas du fond de son cœur à **Sylvie NGAMALEU** et **Raoul MOUTHE** pour tout le soutien qu'ils n'ont cessé de lui apporter depuis longtemps. Une gratitude également envers MM. **Gilles MORISSON** et **Séga BALDE**. Une profonde reconnaissance au **Pr. Paul-Gérard POUGOUE** pour avoir accepté de superviser ce travail et aux autorités de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Yaoundé II pour nous avoir laissé la possibilité de suivre cette formation. Des remerciements tout particuliers à M. **Ignace NGANGA** pour la patience et la disponibilité dont il a fait preuve dans la direction de ce travail, en dépit de ses nombreuses occupations. Enfin, une égale gratitude à tous ceux qui, de près ou de loin, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la réalisation de ce travail.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	1
PREMIERE PARTIE : L'APPREHENSION DU RISQUE DE DIFFICULTE DES FIRMES BANCAIRES EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE	9
TITRE I : L'APPREHENSION DU RISQUE POSSIBLE DE DIFFICULTE	10
CHAPITRE I : UNE FORTE APPREHENSION PAR LES MECANISMES TRADITIONNELS DE PREVENTION	11
SECTION I : UNE COLORATION TRES PRUDENTIELLE DE LA REGLEMENTATION	11
SECTION II : UN CONTROLE DE LA REGLEMENTATION ASSEZ CONTRASTE	28
CHAPITRE II : UNE TIMIDE PERCEE DES MECANISMES MODERNES DE PREVENTION DU RISQUE POSSIBLE DE DIFFICULTE DES FIRMES BANCAIRES	37
SECTION I : UNE PLUS GRANDE PRISE EN COMPTE DE LA COOPERATION INTERNATIONALE	37
SECTION II : UNE DIFFICILE INTEGRATION DE L'AUTOREGLEMENTATION	40
TITRE II : L'APPREHENSION DU RISQUE PROBABLE DE DIFFICULTE	46
CHAPITRE I : LA DETECTION DES DIFFICULTES DES ETABLISSEMENTS BANCAIRES : UNE AMELIORATION VARIABLE	46
SECTION I : UN SYSTEME DE DETECTION INTERNE RENOVE	47
SECTION II : UN SYSTEME DE DETECTION EXTERNE AMELIORABLE	48
CHAPITRE II : UN BESOIN DE RENFORCER LE SYSTEME D'ALERTE	53
SECTION I : LE RENFORCEMENT DU SYSTEME FORMEL D'ALERTE	53
SECTION II : LE RENFORCEMENT DU SYSTEME INFORMEL D'ALERTE	55

DEUXIEME PARTIE : L'APPREHENSION DE LA DIFFICULTE AVEREE DES FIRMES BANCAIRES	57
TITRE I : UNE INTERVENTION PROPEDEUTIQUE A RENFORCER	57
CHAPITRE I : LA MISE EN OBSERVATION DE LA BANQUE FRAGILE	58
SECTION I : LA MISE SOUS OBSERVATION SIMPLE	58
SECTION II : LA MISE SOUS ADMINISTRATION PROVISOIRE	61
CHAPITRE II : LE RETABLISSEMENT DES FONDAMENTAUX DE LA BANQUE FRAGILE : SA RECAPITALISATION	65
SECTION I : UN BESOIN DE REFORMATION DE LA FONCTION DE PRETEUR EN DERNIER RESSORT	65
SECTION II : UNE AUGMENTATION HYPOTHETIQUE DES FONDS PROPRES DE LA BANQUE FRAGILE	73
TITRE II LA FRAGILITE DU SORT DE L'ETABLISSEMENT BANCAIRE EN DIFFICULTE	77
CHAPITRE I : UN BESOIN DE REFORMATION DU SAUVETAGE DE LA FIRME BANCAIRE VIABLE	78
SECTION I : LA RECHERCHE DE LA CELERITE ET DE LA PERTINENCE DANS L'ELABORATION DU PLAN DE RESTRUCTURATION	78
SECTION II : UNE PRUDENCE DANS L'EXECUTION DU PLAN	83
CHAPITRE II : UNE LIQUIDATION DECEVANTE DE LA FIRME BANCAIRE NON VIABLE	85
SECTION I : LA NECESSITE D'AMELIORER LA GESTION DE LA LIQUIDATION	85
SECTION II : LA NECESSITE DE CREER UN FONDS DE GARANTIE DES DEPOTS DANS LES ZONES CEMAC ET UMOA	98
CONCLUSION GENERALE ET RECOMMANDATIONS:	110

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

Adm.	:	Administratif
al.	:	alinéa
art.	:	article
AUDCG	:	Acte uniforme OHADA portant droit commercial général
AUDSCGIE	:	Acte uniforme OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique
AUPC	:	Acte uniforme OHADA portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif
BCE	:	Banque Centrale Européenne
BCEAO	:	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BEAC	:	Banque des Etats de l'Afrique Centrale
BDF	:	Banque de France
BM	:	Banque Mondiale
BRI	:	Banque des Règlements Internationaux
BRVM	:	Bourse Régionale des Valeurs Mobilières d'Afrique de l'Ouest
Bull.	:	Bulletin
BVMAC	:	Bourse des Valeurs Mobilières d'Afrique Centrale
C.A.	:	Cour d'appel
C.Cass.	:	Cour de cassation
C.E.	:	Conseil d'Etat
CEMAC	:	Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale
CERDI	:	Centre d'études et de recherches sur le développement international
C.E.S.	:	Créances en souffrance
CIMA	:	Conférence Interministérielle des Marchés d'Assurance (des pays de la zone franc)
COBAC	:	Commission Bancaire de l'Afrique Centrale
concl.	:	conclusions
CPHRB	:	Convention portant harmonisation de la réglementation bancaire
DSX	:	Douala Stock Exchange
éco.	:	économie, économique

éd.	:	Editions
ESF	:	Epargne sans frontières
FCP	:	Fonds Commun de Placement
FDIC	:	Federal Deposit Insurance Corporation
Fed	:	Federal Reserve (Banque centrale américaine)
F&D	:	Finances et Développement
fin.	:	financier ou financière
FMI	:	Fonds Monétaire International
IBFI	:	Institut Bancaire et Financier International
IDE	:	Institut de Développement Economique
J.A.	:	Jeune Afrique
jur.	:	juridique
Mds.	:	Milliards
MTM	:	Marchés Tropicaux et Méditerranéens
n°	:	numéro
NYSE	:	New – York Stock Exchange
OHADA	:	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
op. cit.	:	opere citato (cité plus haut)
OPCVM	:	Organisme de Placement Collectif des Valeurs Mobilières
p.	:	page
pp.	:	pages
PIB	:	Produit Intérieur Brut
PUF	:	Presses Universitaires de France
Rép.	:	Répertoire
Rev.	:	Revue
s.	:	suivant ou suivante
ss.	:	suivants ou suivantes
SICAV	:	Société d'Investissement à Capital Variable
Somm.	:	sommaire
Trib.	:	Tribunal
TPI	:	Tribunal de Première Instance
UEMOA	:	Union Economique et Monétaire Ouest – Africaine
UMOA	:	Union Monétaire Ouest - Africaine

LISTE DES TABLEAUX

	Pages
Tableau 1 : Marge bénéficiaire sur crédit	14
Tableau 2 : Tableau des résultats des banques de la zone CEMAC.....	23
Tableau 3 : Evolution des taux de créances douteuses et de provisionnement dans la zone CEMAC.....	24
Tableau 4 : Evolution des contrôles sur places effectués par la COBAC dans les banques de la CEMAC.....	29
Tableau 5 : Dates des cessations des paiements et de mise en liquidation par pays dans la zone CEMAC.....	87
Tableau 6 : Structure financière des banques dans la zone CEMAC à la date de mise en liquidation (bilans d'ouverture cumulés par pays)	88
Tableau 7 : Proportion des crédits douteux dans les liquidations bancaires en zone CEMAC	89
Tableau 8 : Part des financements BEAC dans le passif des liquidations.....	89
Tableau 9 : Recettes et charges des liquidations bancaires en zone CEMAC...	94
Tableau 10 : Dépôts en banques en zones UMOA et CEMAC.....	98
Tableau 11 : Financement des liquidations par les ressources de l'Etat en zone CEMAC.....	106

INTRODUCTION GENERALE

La menace d'une crise dans le domaine bancaire est devenue l'objet d'une constante préoccupation des autorités. Le nombre de colloques et de séminaires qui lui sont consacrés ne se compte plus. Cette attention particulière se justifie non seulement par le rôle important que les firmes bancaires jouent dans les économies contemporaines², mais aussi par la fréquence des crises dans un passé récent. En effet, depuis la crise de la banque allemande, Herstatt, en 1974, on ne dénombre pas moins d'une quinzaine de « crises bancaires ». La diversité des expériences internationales et les disparités de toutes sortes rendent difficile une généralisation du concept de crise. Toutefois, certaines de leurs caractéristiques peuvent permettre de construire une définition utile à l'analyse juridique.

Dans la littérature économique, les termes « crise bancaire » et « crise financière » sont interchangeables³. Des définitions données par une récente publication du Fonds Monétaire International (F.M.I.)⁴, nous pouvons indiquer celle de la Federal Reserve Bank de San Francisco en 1985, à savoir : « une réduction radicale des prix des actifs bancaires, laquelle entraîne une apparente ou réelle insolvabilité de plusieurs banques, accompagnée de l'effondrement de certaines d'entre elles et de possibles ruées sur les banques » ou encore cette autre définition donnée par la même étude : « une situation où un groupe significatif d'institutions financières possèdent des passifs qui excèdent la valeur au marché de leurs actifs, ce qui produit des ruées et d'autres problèmes de portefeuille, provoque l'effondrement de quelques institutions bancaires, puis l'intervention gouvernementale ». Dans l'ouvrage *Bank soundness and macroeconomic policy*⁵, c'est cette dernière définition qui est adoptée, cependant, une distinction est faite entre les concepts de « crise bancaire » et de « problèmes bancaires significatifs ». En parlant de difficultés des établissements bancaires (et non de crises), nous avons voulu englober aussi bien les problèmes bancaires significatifs que les véritables crises, qui constituent un degré supérieur des difficultés. Cela dit, le phénomène n'a

² C'est ce qui justifie que les Etats dans les deux zones aient assumé largement le coût du redressement des systèmes bancaires.

³ Ce qui est tout à fait vrai dans les économies, comme celles d'Afrique noire francophone, où le système bancaire domine l'intermédiation financière.

⁴ V. SUNDARAJAN, T.J.T. BALI O (ed.), *Banking crises : cases and issues*, p. 2, 1991.

⁵ C.- J. LINDGREN, G.G. GARCIA, M.I. SAAL, *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*, 1996, note 1, p.20.

épargné aucune partie du globe⁶, aussi bien les pays en développement⁷ que les pays développés⁸ ou ceux en transition ayant été concernés. Selon certains auteurs, les systèmes bancaires des deux tiers des pays membres du Fonds Monétaire International (FMI) et de la plupart des pays émergents ont connu de graves dysfonctionnements au cours des deux dernières décennies⁹.

Dans l'exposé introductif qu'il prononce à l'ouverture du séminaire organisé sur la restructuration et la supervision des systèmes bancaires dans la zone BEAC à Yaoundé du 27 au 30 octobre 1992, M. GATA NGOULOU¹⁰ déclare : « la décennie 1980 a été, pour les systèmes bancaires africains en général et pour ceux de la zone en particulier, caractérisée par une crise sans précédent. Une douzaine de banques sur la trentaine que comptait notre sous-région ont dû être liquidées ». Allant dans le même sens, M. André ICARD¹¹ affirme dans le papier qu'il présente sur « stabilité financière et contrôle prudentiel » au cours du colloque organisé par la BEAC à Libreville le 21 novembre 2002¹² que : « s'il fallait caractériser en quelques mots chacune des décennies écoulées depuis la dernière guerre mondiale, du point de vue de la stabilité des systèmes financiers, on pourrait aisément dire que les années 50 et 60 ont été des années heureuses et calmes pour les superviseurs, que les années 70 ont marqué une montée des périls et que le nombre, la fréquence et la taille des crises financières n'ont cessé d'augmenter depuis le début des années 80, sans interruption jusqu'à nos jours, où se déroulent devant nos yeux l'effondrement du système bancaire argentin et la lente mais constante montée des incertitudes au Japon ».

Cette multiplication des crises serait due à la libéralisation financière (avec la déréglementation et la multiplication des innovations financières qu'elle implique) qui s'est accélérée depuis la décennie 80 du fait de la mondialisation des marchés financiers et des capitaux. Le Fonds Monétaire International rapporte que, dans les principaux pays avancés, le volume des transactions internationales sur les obligations et titres participatifs a généralement été nettement supérieur à 100% du PIB en 1995, alors qu'il représentait moins de 10 % du PIB en 1980. Les flux bruts d'investissements de portefeuille et d'investissements directs étrangers

⁶ La plus grande crise financière étant peut-être celle qui a frappé le Japon (pourtant les pratiques du système bancaire de ce pays étaient regardées comme attractives dans les années 1980).

⁷ Les pays de l'Afrique centrale et de l'ouest à la fin des années 80 et au début des années 90.

⁸ La Suède.

⁹ Voir Luis MIOTTI et Dominique PLIHON, « Libéralisation financière, spéculation et crises bancaires » in *Economie internationale*, revue du CEPH n° 85, 1^{er} trimestre 2001, p. 3, C.- J. LINDGREN, G.G. GARCIA, M.I. SAAL, *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*, op. cit., p.3.

¹⁰ A l'époque Directeur de la réglementation et du contrôle bancaire à la BEAC.

¹¹ Directeur Général Adjoint de la Banque des Règlements Internationaux (BRI).

¹² Ce colloque organisé par la BEAC à l'occasion de son 30^e anniversaire avait pour thème : « Rôle et fonction d'une banque centrale à l'ère de la globalisation ».

ont plus que triplé dans les pays avancés entre la première moitié des années 80 et la seconde moitié des années 90. Un processus équivalent se produit dans les pays émergents¹³. Plusieurs études empiriques portant sur des échantillons de pays suffisamment représentatifs¹⁴ ont montré que les crises bancaires ont été généralement précédées par des politiques de libéralisation financière¹⁵. Pour les tenants de cette thèse dont l'analyse repose essentiellement sur des fondements macro – économiques, ce phénomène aurait rendu les institutions bancaires excessivement vulnérables du fait de leur exposition croissante aux risques. En effet, la déréglementation bancaire a pour point de mire trois aspects fondamentaux : la déréglementation des taux d'intérêt, le relâchement des restrictions à l'entrée dans le marché et à l'ouverture des branches et des filiales, et enfin, l'élimination des contraintes réglementaires sur les portefeuilles des banques¹⁶. Pour SUNDARAJAN et BALI O, il existe un lien entre la réforme du secteur bancaire et les crises. Selon eux, les réformes ont eu des répercussions sur le degré de fragilité des entreprises financières et non financières : la pleine liberté d'entrer dans le marché et une dynamique qui conduit les opérateurs financiers à se disputer des fonds pourraient les conduire à une prise en charge excessive de risques¹⁷. C.-J. LINDGREN, G.G. GARCIA et M.I. SAAL y ajoutent le fait que la déréglementation permet non seulement aux banques d'entrer dans des domaines d'affaires nouveaux (avec lesquelles elles sont peu familières) où elles assument des risques liés au crédit, aux taux de change et aux taux d'intérêt plus importants, mais aussi, elle ouvre les marchés internes à d'autres concurrents, dont des concurrents étrangers, ce qui place de la pression sur le partage du marché et sur la rentabilité des banques locales¹⁸. Dans le même ordre d'idées, Jeffrey A. Frankel¹⁹ explique l'accroissement de la vulnérabilité aux crises par la libéralisation des marchés et la globalisation. Pour lui, en effet, les gouvernements ont compris partout que la croissance économique passait par les marchés et que le renforcement de cette croissance passait par la libéralisation des marchés car, comme l'ont montré GOLDSMITH, Mc KINNON et SHAW, la répression financière décourage l'accumulation de l'épargne et interfère dans leur allocation

¹³ Fonds Monétaire International, « Les économies avancées face aux défis de la mondialisation », dans *Perspectives de l'économie mondiale*, Washington, 1997, p. 67.

¹⁴ Demirgüç-Kunt A. et E. Detragiache ont mené une étude sur 53 pays au cours des années 1980-1985 (in *Financial Liberalization and Financial Fragility* », FMI, 1998 et Kaminski G. et C. Reinhart ont travaillé sur 20 pays en Asie, Amérique latine, Europe et Moyen-Orient au cours des années 70 jusqu'au milieu des années 90 (*The Twin Crises : the causes of banking and balance of payments problems*, IMF Discussion Papers, n°544, mars 1996).

¹⁵ Luis MIOTTI, L. ABDELLI et F. MALIGE, « fragilité des systèmes bancaires des économies émergentes », Caisse des Dépôts et Consignations, Zones émergentes, n° 4, février 1998 ;

¹⁶ Ricardo VIEIRA ORSI, La transformation du rôle de l'Etat à l'égard des crises bancaires dans l'Union européenne et au Brésil, revue juridique en ligne Thémis.

¹⁷ SUNDARAJAN, T.J.T. BALI O, *Banking Crises : Cases and Issues*, op. cit. , p. 13.

¹⁸ C.-J. LINDGRN, G.G. GARCIA, M.I. SAAL, op. cit., p. 20.

¹⁹ Dans l'ouvrage collectif de l'Institut de Développement Economique (IDE) de la Banque Mondiale, p.6.

efficace. Par ailleurs, du fait du développement extraordinaire des flux de capitaux privés²⁰, l'impact international des crises financières nationales s'est accru.

En dépit de ces brillantes démonstrations, il convient de dire que l'existence d'une relation directe entre la déréglementation et la fréquence des crises bancaires ne fait pas l'unanimité. Mais si l'on observe que la période où les crises bancaires se sont accrues aussi bien en nombre qu'en intensité (la première moitié des années 70) coïncide avec les grands mouvements de réforme des secteurs financiers, on est enclin à admettre que la déréglementation produit tous les ingrédients nécessaires à ce que les théoriciens de la finance appellent « l'augmentation des risques » (de crédit et de marché). Il apparaît alors qu'il y a eu un accroissement de la vulnérabilité des systèmes financiers (même si l'explication peut diverger) et que, même si la libéralisation a des vertus, elle accroît les possibilités d'erreurs coûteuses. C'est ce qui explique que les « crises bancaires » (notamment leur prévention) fassent l'objet d'une constante préoccupation aujourd'hui.

Si cette instabilité est souvent attribuée à la défaillance du contrôle prudentiel, il convient, en général, de relativiser le poids de celle-ci dans l'instabilité financière qu'a connue bon nombre de pays au moins pour deux raisons :

D'abord, la stabilité financière n'est rentrée dans les préoccupations du contrôle prudentiel que de manière relativement récente. En effet, à l'origine, le contrôle bancaire trouve son fondement dans la protection des dépôts du public, l'autorité bancaire veillant d'abord à ce que les risques pris par les banques ne lésent pas les intérêts des déposants. Par la suite, ses missions se sont élargies à la prévention d'un risque systémique car, du fait de l'interbancaire, la défaillance d'une banque peut entraîner celle de plusieurs autres ; d'où la nécessité d'une surveillance du système bancaire dans son ensemble (et non plus de façon individuelle), d'autant plus que le risque systémique fait peser une menace sur le circuit de financement de l'économie. C'est pourquoi, peu à peu, les missions des contrôleurs bancaires et des banques centrales ont semblé évoluer vers un objectif de stabilité financière plus explicite. La contribution du contrôle prudentiel à la stabilité financière présente donc une grande importance aujourd'hui. Cette importance est bien comprise dans les zones CEMAC et UMOA qui constituent le champ de notre étude. C'est ainsi qu'au cours du colloque qu'elle a organisé à l'occasion de son 30^e anniversaire sur le thème « rôle et fonction d'une banque

²⁰ Alors qu'ils n'étaient que d'environ 21 milliards de dollar US par an pendant les 8 années qui ont suivi la crise de la dette en 1982, ils ont grimpé à environ US\$ 146 milliards par an en 1991, chiffres cités par Jeffrey A. Frankel, op. cit.

centrale à l'ère de la globalisation », la BEAC a consacré un sous – thème à « stabilité financière et contrôle prudentiel »²¹.

Ensuite, et surtout, au cours des vingt (20) dernières années, les crises bancaires ont été, en général, plus marquées dans les pays en développement que dans les pays industriels. Une étude qui remonte à un peu plus de six (6) ans aujourd'hui²² a montré qu'à l'exception de l'Espagne pour la période 1977-85, aucun pays industriel n'a eu à déplorer de crise bancaire dont le coût a été supérieur à 10 % du PIB²³. Ces pays étant caractérisés par des politiques macro-économiques le plus souvent mieux assurées et des structures financières plus robustes, cela peut suggérer que l'inadéquation des politiques macro-économiques a été pour beaucoup, sinon dans le déclenchement des crises, du moins dans leur ampleur. C'est ainsi qu'on a pu relever des crises bancaires dans les pays en développement où l'ampleur atteignait (et même dépassait) le quart du PIB²⁴. En tout cas, le seuil se situait généralement au-dessus de 10%²⁵. Cela dit, si l'on ne prend en compte que les deux zones objet de notre étude, la contribution de la défaillance du contrôle prudentiel (au sens large) à la crise bancaire y est plus grande²⁶. En effet, celui-ci souffrait de sa mauvaise organisation. C'est ainsi, par exemple, que dans la zone BEAC, avant la création de la COBAC²⁷, l'initiative des enquêtes sur place et l'ouverture des procédures disciplinaires appartenaient aux pouvoirs publics ; l'institut d'émission ne jouait alors qu'un rôle purement technique. En conséquence, les constats dressés par la BEAC n'étaient pas toujours relayés dans les Etats. Entre 1980 et 1988, malgré le fait qu'une trentaine d'enquêtes avaient été conduites par l'institut d'émission dans les banques de la zone et avaient alerté les autorités sur les carences de gestion et les risques de défaillance décelés, aucune réaction n'avait eu lieu.

Compte tenu d'un certain nombre de facteurs (l'interaction entre politique monétaire et politique fiscale et de change, du cadre institutionnel concernant la monnaie et de celui des engagements internationaux...), les autorités publiques (l'Etat et les organismes sous – régionaux) jouent un rôle important dans la gestion des défaillances des établissements bancaires. En effet, selon Michel AGLIETTA²⁸, malgré la nature mouvante de cet environnement, l'Etat demeure l'unique opérateur capable d'une action globale de régulation

²¹ Voir contributions de M. ADAM MADJI, Secrétaire Général de la COBAC et de M. André ICARD, Directeur Général Adjoint de la BRI.

²² G. Caprio et D. Klingebiel, « Bank insolvencies : cross country experiences », World Bank, avril 1996.

²³ Finlande (1991-93 : 8%), Suède (1991 : 6%), Norvège (1987-89 : 4%), Etats-Unis (crise des Savings and Loans au début des années 90 : 3%).

²⁴ Argentine, Chili, Côte d'Ivoire,...

²⁵ Venezuela (18%), Mexique (15%), Bulgarie (14%), etc.).

²⁶ Voir à titre d'illustration, le rapport d'activité de la COBAC pour l'exercice 1992 / 1993, p. 76.

²⁷ Ce qui correspond à la période de crise.

²⁸ Michel AGLIETTA, *Régulation et crises du capitalisme*, coll. « Opus », Paris, Editions Odile Jacob, 1997.

sur la monnaie²⁹, institution primordiale des sociétés marchandes et qui procède de la souveraineté³⁰. C'est ce qui explique que le sujet soit orienté essentiellement sur l'appréhension des difficultés des firmes bancaires par les autorités publiques. Cela dit, le rôle des principaux acteurs n'est pas à négliger, surtout en Afrique noire francophone car, si l'ampleur des crises bancaires qui y ont sévi peut être attribuée au marasme économique auquel ces Etats ont été confrontés, il convient de reconnaître qu'elle est aussi liée aux insuffisances internes³¹. Mais, la contribution des autres acteurs est un peu tributaire de la marge de manœuvre qui leur est laissée par la réglementation. Or, celle-ci relève des prérogatives des pouvoirs publics.

Par ailleurs, bien que les difficultés auxquelles les établissements bancaires peuvent faire face soient très nombreuses (difficultés liées à la gestion de l'entreprise³² et difficultés liées à son environnement³³), l'accent sera mis sur les difficultés financières (au moins parce que les autres finissent également par se traduire sous cette forme).

En définitive, ce sujet qui pose de nombreuses questions a été choisi pour des raisons variées et traité selon une méthodologie précise.

LE CHOIX DU SUJET :

Le choix du sujet se justifie par :

- la multiplication des crises ces trois dernières décennies et par la permanence d'une menace de crise ;
- la quasi absence de travaux de recherche d'ensemble sur la question dans la zone et issus de la zone ;
- la relative inadaptation du droit commun des entreprises en difficulté du fait de la spécificité des banques (leur place dans la structure des systèmes de paiements, leur

²⁹ En attendant peut-être que le développement de la monnaie électronique crée une monnaie privée qui finisse par ébranler ce pouvoir, voir à cet effet, Gilles MORISSON, *La nouvelle économie et la résurgence de la monnaie privée : les enjeux pour les banques centrales et les banques*, papier présenté pendant la conférence actualité BCEAO COFEB du 28 mars 2001.

³⁰ A condition de ne pas exagérer la souveraineté attachée à la monnaie comme certains « anti – euro » ont essayé de le faire en France pour barrer la voie à la nouvelle monnaie.

³¹ Voir, par exemple, le discours de bienvenue prononcé par le Gouverneur de la BEAC à l'occasion de la cérémonie d'ouverture du séminaire sur la restructuration et la supervision des systèmes bancaires dans la zone BEAC, organisé à Yaoundé du 27 au 30 octobre 1992, p.2 ; Michel BEBINE ETOGA qui évalue son poids à environ 90%, « Le diagnostic de la restructuration bancaire au Cameroun en l'an 2000 », Finances Infos, août 2000, p. 47.

³² On peut citer à titre d'exemple : un effectif pléthorique, une comptabilité mal tenue, une politique commerciale inadaptée, l'incompétence des dirigeants ou des cadres...

³³ La défaillance d'un ou plusieurs gros clients, i.e. le risque de contrepartie, l'accroissement de la concurrence...

contribution à la création monétaire, la nécessaire dysharmonie des échéances de leurs passifs et de leurs actifs, leur dépendance de la confiance d'un public pas toujours au fait de leurs conditions...);

LA PROBLEMATIQUE DU SUJET :

Ce sujet soulève de nombreuses questions que l'on peut ramener à deux :

- une première, qui paraît assez banale, consiste à se demander comment les difficultés des établissements bancaires sont gérées par les autorités ;
- la deuxième, d'allure plus technique, concerne plutôt l'identification des mécanismes employés et l'évaluation de leur efficacité.

LES OBJECTIFS GENERAUX DE L'ETUDE

L'étude vise un double objectif :

- dégager quelques règles pouvant être comprises dans le droit spécial des entreprises bancaires en difficulté qu'appellent de nombreux spécialistes de tous leurs vœux ;
- renforcer la solidité du système bancaire dont l'importance pour l'économie demeurera malgré l'arrivée (réelle ou annoncée) des bourses de valeurs mobilières dans la zone objet de l'étude.

LE CADRE DE L'ETUDE :

L'étude porte essentiellement sur les zones CEMAC et UMOA et a été réalisée grâce à un double stage de 3mois à la Direction nationale (Cameroun) de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC) et de 2 mois à la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC).

LA METHODOLOGIE UTILISEE :

Pour mener ce travail, nous avons eu recours à l'analyse comparative, ce qui nous a amené non seulement à comparer les législations des deux zones entre – elles, mais aussi à comparer celles-ci aux législations d'autres zones ou pays. En ce qui concerne, les données de la zone UMOA, pour l'essentiel, elles résultent des discussions que nous avons eues avec les

différents ressortissants de la zone qui sont intervenus au cours de la première promotion de ce MBA, les cadres de certains établissements de la zone, les rapports de la BCEAO et, surtout, le cours photocopié de Réglementation bancaire de MM. **Ignace NGANGA** et **Homialo GBEASOR**.

ANNONCE DU PLAN :

Tout d'abord, compte tenu de la nature du travail (mémoire) et, surtout, du sujet, il ne nous a pas paru judicieux d'adopter la structure proposée par le centre. En effet, cette structure qui consiste à voir dans une première partie le cadre théorique et dans la deuxième le cadre pratique aurait eu l'inconvénient, non seulement de déséquilibrer les parties, mais surtout (par rapport au sujet) de rendre la première partie digne de peu d'intérêt. Ce qui créerait, pour le lecteur, la tentation de l'enjamber pour aller directement à la seconde. En partant de l'idée que dès lors qu'un établissement est créé, le risque de difficulté est permanent et qu'il peut arriver que ce risque se réalise, nous avons consacré une partie à l'appréhension du risque de difficulté en Afrique noire francophone et une autre à l'appréhension de la difficulté avérée.

**PREMIERE PARTIE : L'APPREHENSION DU RISQUE DE DIFFICULTE DES
FIRMES BANCAIRES EN AFRIQUE NOIRE
FRANCOPHONE**

La première approche de la lutte contre les difficultés des entreprises consiste à empêcher que les entreprises ne connaissent des difficultés. Il s'agit d'une approche prophylactique. Même si le concept de «la spécificité des banques» a connu une certaine érosion du fait que des institutions financières non – bancaires fournissent aujourd'hui des services qui traditionnellement étaient du ressort exclusif des banques, il convient de reconnaître avec Eddie George, Gouverneur de la Bank of England et la majorité de la doctrine financière qu'elles demeurent spécifiques à certains égards : elles sont depositaires des liquidités immédiates de l'économie ; elles sont au cœur de la structure du système de paiements ; les échéances de leurs actifs et de leurs passifs sont, par nature, désharmonisées. Ces caractéristiques les rendent plus vulnérables au risque systémique, d'autant plus que les spécificités de leur fonctionnement les font dépendre de la confiance du public. Or, les déposants n'ont généralement pas accès aux données précises relatives à la condition des banques³⁴. Cette particulière exposition au risque systémique en cas de défaillance d'une banque accentue la nécessité de la prévention des difficultés. C'est pourquoi on peut parler d'une appréhension préventive des difficultés. Toutefois, si en dépit des efforts pour prévenir les difficultés, des signes de difficultés se signalent, la défaillance qui était simplement possible devient probable. Les autorités doivent alors s'y attaquer rapidement par des mesures vigoureuses, nécessairement distinctes de celles utilisées pour lutter contre la défaillance possible. L'appréhension du risque de difficulté ou appréhension prophylactique consiste donc en une appréhension de la difficulté possible ou appréhension préventive (Titre I) et en une appréhension de difficulté probable (Titre II).

³⁴ Voir, C. ENOCH, J.H. GREEN (ed.), *Banking soundness and monetary policy – Issues and experiences in the global economy*, p. 3 (1997) et dans le même ouvrage, l'article, « Are banks still special ? », p. 253.

TITRE I : L'APPREHENSION DU RISQUE POSSIBLE DE DIFFICULTE

Dès lors que l'entreprise est créée, elle peut connaître des vicissitudes à tout moment et pour diverses raisons. C'est dire que le risque de difficulté est permanent. L'une des préoccupations des autorités est d'essayer de prévenir la survenance de la difficulté en empêchant le risque de se réaliser. Il s'agit d'appréhension préventive de la difficulté. Cette approche fait appel à de nombreux mécanismes qui ne sauraient être examinés tous ici. C'est ainsi, par exemple, que la meilleure manière pour les autorités de prévenir les difficultés des entreprises serait de créer un cadre propice à leur développement, que ce soit sur le plan économique, juridique ou fiscal. Ce qui, pour les établissements bancaires, passe par la création des conditions propices au développement de sa clientèle. En effet, le secteur bancaire étant l'interface des finances publiques, du secteur parapublic et du secteur public, sa santé conditionne et est conditionnée par celle des autres secteurs : si les entreprises ont du mal à se développer, elles auront également du mal à rembourser leurs crédits. Ce qui inéluctablement va causer des soucis aux banques. De même, une bonne prévention repose énormément sur les établissements bancaires eux-mêmes qui doivent avoir une bonne approche de l'octroi du crédit (fine analyse de l'octroi³⁵ et encadrement de la décision même d'octroi³⁶) et du crédit octroyé (suivi méticuleux du crédit). Cela dit, ramené au domaine strictement bancaire, la prévention de la défaillance par les autorités bancaires renvoie à des mécanismes précis dont certains peuvent être considérés aujourd'hui comme étant traditionnels et d'autres nouveaux. Néanmoins, il convient de reconnaître la difficulté qu'il y a à classer les instruments de lutte contre les difficultés en instruments de prévention et en instruments de résolution car, certains (à l'instar du rôle de prêteur en dernier ressort ou même du fonds de garantie des dépôts) peuvent être rangés dans l'une et l'autre catégories. En gros cependant, lorsqu'on examine l'appréhension préventive des difficultés dans le domaine bancaire en Afrique noire francophone, on se rend compte qu'il y a une utilisation suffisante des mécanismes traditionnels de prévention (chapitre I) mais que l'emploi des techniques modernes demeure modeste (chapitre II).

³⁵ Avec notamment la prise en compte de la fiabilité personnelle du débiteur, de l'adéquation du concours à ses revenus ou à la rentabilité de son entreprise, de la pertinence économique ou utilitaire de l'opération financée.

³⁶ Avec des modalités variées en fonction de la nature et de l'importance du crédit

CHAPITRE I : UNE FORTE APPREHENSION DU RISQUE POSSIBLE DE DIFFICULTE PAR LES MECANISMES TRADITIONNELS DE PREVENTION

Traditionnellement, la prévention des difficultés des établissements de crédit repose sur la surveillance prudentielle. Celle-ci est généralement présentée comme regroupant trois fonctions différentes : la réglementation (c'est-à-dire la définition des règles de conduite), le contrôle ou le monitoring (c'est-à-dire la vérification de l'application de ces règles) et la supervision (c'est-à-dire l'observation plus générale du comportement des acteurs financiers)³⁷. En Afrique noire francophone, on se rend compte que cette surveillance est assez étroite, ce qui se traduit par une forte coloration prudentielle de la réglementation (section I) et un contrôle assez contrasté (section II).

SECTION I : UNE COLORATION TRES PRUDENTIELLE DE LA REGLEMENTATION EN AFRIQUE NOIRE FRANCOHONE

Lorsque l'on examine la réglementation bancaire dans la zone objet de l'étude, on est immédiatement frappé par la prépondérance de son caractère prudentiel. Cette prépondérance se traduit aussi bien par une étroite surveillance de la constitution de la banque (paragraphe I) que par un encadrement assez strict de l'exercice de l'activité (paragraphe II)

P.I : UNE ETROITE SURVEILLANCE EN AMONT : LA SURVEILLANCE DE LA CONSTITUTION DES FIRMES BANCAIRES

On ne peut plus s'étonner aujourd'hui de la portée limitée du principe de la liberté du commerce et de l'industrie. En effet, dans beaucoup de secteurs économiques actuellement, la création d'une entreprise n'est plus totalement libre comme le principe aurait pu le laisser croire. Néanmoins, on ne note pas une surveillance aussi étroite comme dans le domaine bancaire. Cette étroitesse de la surveillance peut être soupçonnée à partir du double agrément

³⁷ Dominique PLIHON, « Quelle surveillance prudentielle pour l'industrie des services financiers ? », Rev. D'éco. fin., p.18.

qui est exigé au moment de la constitution de la société : l'agrément des dirigeants (A) et celui de la société elle-même (B)

A) L'AGREMENT DES DIRIGEANTS OU L'INSTAURATION D'UN « QUASI – PERMIS DE DIRIGER »

Dans les zones CEMAC et UEMOA, pour être dirigeant d'une banque, il faudrait avoir obtenu un agrément délivré par l'Autorité Monétaire sur avis conforme de la commission bancaire, ce qui implique la réunion des conditions positives (1) et négatives (2) requises.

1- Les conditions positives

Elles ont trait à la capacité civile et professionnelle. Du fait que les activités de banque constituent des actes de commerce³⁸, la capacité commerciale est requise. Ce qui entraîne pour conséquence l'application de l'article 8 de l'Acte Uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique qui interdit aux incapables d'être associés dans certaines formes de société : celles dans lesquelles ils seraient tenus des dettes sociales au-delà de leurs apports. Toutefois, si l'on admet que la principale forme pour les établissements bancaires demeure la société anonyme, cette disposition perd toute portée pratique puisque les associés des sociétés anonymes ne sont tenus qu'à concurrence de leurs apports.

En dehors de cette capacité civile, la principale spécificité réside dans l'exigence d'une capacité professionnelle³⁹. Si les éléments permettant de soupçonner cette aptitude professionnelle ont été expressément précisés en zone CEMAC, il n'en a pas été de même pour la zone UMOA. Toutefois, dans la pratique, ce sont les mêmes éléments de diplôme ou d'ancienneté à de hautes fonctions dans une banque qui sont pris en compte. Il s'agit d'être titulaire d'au moins une licence dans certaines disciplines fondamentales pour le métier⁴⁰ ou de tout autre diplôme jugé équivalent et d'avoir occupé pendant cinq ans au moins des fonctions d'encadrement de haut niveau⁴¹, à défaut du diplôme requis, la durée est de 10 (dix) ans au moins⁴².

³⁸ Voir article 3 de l'Acte uniforme OHADA portant droit commercial général

³⁹ Il s'agit d'une exigence générale en matière des services financiers puisque le code cima la pose en matière d'assurances.

⁴⁰ Il s'agit notamment des sciences économiques, bancaires, financières, juridiques ou de gestion.

⁴¹ Il demeure que la notion de « fonctions d'encadrement de haut niveau » peut susciter des difficultés. Elle renverrait certainement à la notion de cadres, voir au sujet de cette dernière, G. LYON-CAEN et J. PELISSIER, Droit du travail, Précis Dalloz, 14^e éd., Paris, 1988, n° 101, pp. 96 et ss.

⁴² Voir article 22 de l'annexe à la convention portant harmonisation de la réglementation bancaire dans les Etats de l'Afrique centrale.

2- Les conditions négatives.

Pour être dirigeant ou administrateur d'une banque, il ne suffit pas d'avoir rempli les conditions positives. Encore faut-il ne pas tomber sous le coup des nombreuses incompatibilités et interdictions. En effet, en dehors des incompatibilités⁴³ et des interdictions⁴⁴ usuelles, il en existe d'autres spécifiques au domaine bancaire. C'est ainsi, par exemple, que les fonctions d'administrateur et de dirigeant d'un établissement de crédit sont interdites aux personnes sur qui le système bancaire porte des créances douteuses : il s'agit de personnes dont la signature ou celle d'entreprises sous leur direction est recensée dans les créances douteuses, au sens défini par les commissions bancaires⁴⁵.

Ce contrôle en amont de l'expertise des dirigeants permet de limiter les erreurs de gestion ; mais si l'on voudrait réduire également les fautes (volontaires) de gestion, il faudrait le compléter par un régime de responsabilité adéquat, comprenant des causes et des conséquences bien précises réellement appliquées. Malheureusement, si dans les deux zones ces régimes existent⁴⁶, leur application ne va pas toujours de soi.

B) UN ACCES A L'EXPLOITATION ASSEZ CONTROLÉ : L'EXIGENCE D'UN AGREMENT DE LA FIRME BANCAIRE

Parmi les exceptions au principe de la liberté du commerce et de l'industrie proclamé au XVIII^e siècle, il n'y a aucun doute à y ranger la profession de banquier car son exercice est soumis à l'obtention d'un agrément⁴⁷. Après avoir analysé les conditions d'obtention de cet agrément (1), il faudrait analyser également la décision d'octroi (2).

1- Des conditions d'obtention de l'agrément détaillées mais pas assez satisfaisantes

Lorsqu'on examine la réglementation dans les deux zones, il apparaît que les conditions d'octroi de l'agrément sont suffisamment détaillées (a), même si elles ne manquent pas de laisser un sentiment d'insatisfaction (b).

⁴³ Elles sont prévues par l'article 9 de l'Acte uniforme portant droit commercial général (AUDCG).

⁴⁴ Elles figurent à l'article 10 de l'Acte cité ci-dessus.

⁴⁵ Cette interdiction (tout comme l'ensemble des interdictions) figure à l'article 27 de l'annexe à la convention portant harmonisation de la réglementation bancaire des pays de l'Afrique centrale.

⁴⁶ Au moins sur le plan général où la réglementation, dont l'application (même subsidiaire) aux banques ne fait pas de doute, prévoit des sanctions (patrimoniales, personnelles et pénales) à l'égard des dirigeants des entreprises en difficulté.

⁴⁷ L'exigence de l'agrément dans la zone UEMOA découle de l'article 7 de la loi bancaire et dans la zone CEMAC de l'article 12 de l'annexe à la convention portant harmonisation de la réglementation bancaire (CPHRB).

a) Des conditions suffisamment détaillées : le recours à l'énumération non exhaustive

Pour obtenir l'agrément en qualité de banque, les postulants doivent constituer un dossier comprenant une demande et un certain nombre de documents. Une liste de ces documents est fournie par différents textes, notamment l'article 8 de la loi bancaire et l'instruction n° 1/RB du 18 février 1991 dans la zone UMOA et les articles 14 et 21 de l'annexe à la convention de 1992 dans la zone CEMAC. Non seulement ces listes comprennent une énumération de pièces assez volumineuse, mais en plus, elles ne sont pas exhaustives puisque les textes donnent le droit aux autorités compétentes de recueillir toutes informations nécessaires à l'instruction du dossier. Il s'agit de permettre aux autorités compétentes de se faire une idée précise sur les capacités de l'entreprise « à réaliser ses objectifs de développement dans les conditions que requièrent le bon fonctionnement du système bancaire et la sécurité des déposants ».

b) Des conditions insuffisamment satisfaisantes

Quoique les conditions d'obtention de l'agrément soient énumérées de façon assez vaste, une observation assez poussée ne manque pas de dégager une certaine insatisfaction, aussi bien par rapport aux conditions juridiques qui méritent d'être précisées () que par rapport aux conditions économiques ().

) Des conditions juridiques à préciser : Lorsqu'on analyse les textes relatifs à la forme juridique des établissements bancaires, la seule certitude que l'on a c'est qu'ils ne peuvent être exploités que sous la forme de personne morale. En dehors de cette certitude, on se demande si l'on peut recourir à n'importe quelle forme de personne morale⁴⁸. Les lois bancaires auraient gagné à le préciser. Dans la zone CEMAC, la latitude a été laissée à chaque Etat⁴⁹ ; or, seul le Cameroun a eu à déterminer les formes sous lesquelles une banque pouvait être exploitée. En effet, l'article 5 nouveau (loi 97/014 du 18 juillet 1997 portant loi de finances pour l'exercice 1997/1998) de l'ordonnance n° 85/002 du 31 août 1985 retient 3 formes pour les établissements de crédit⁵⁰ : la société anonyme, la société en commandite par actions⁵¹ et la société coopérative ou à forme mutuelle⁵².

⁴⁸ La loi bancaire de l'Afrique de l'Ouest semble un peu plus précise que les textes en vigueur dans la zone CEMAC ; c'est ainsi qu'elle prévoit par exemple que les banques sont constituées sous forme de sociétés, mais qu'exceptionnellement, elles peuvent revêtir la forme d'autres personnes morales (cf. article 20).

⁴⁹ En UEMOA, l'article 21 de la loi bancaire prévoit aussi que des décrets peuvent préciser la forme juridique que doivent adopter les diverses catégories d'établissements financiers

⁵⁰ A l'exception des succursales d'établissement de crédit ayant leur siège à l'étranger dont les conditions d'implantation relèvent de l'article 16 de l'annexe à la convention du 17 janvier 1992 portant harmonisation de la réglementation bancaire dans les Etats de l'Afrique Centrale.

On constate donc une forte délégation des pouvoirs aux autorités nationales. Si le principe de cette délégation ne peut être contesté aisément (au moins compte tenu des disparités qui existent au sein de chaque zone), il est permis de regretter que les autorités délégataires, pour la plupart, n'aient pas assumé leurs pouvoirs. Ce qui est suffisamment grave parce que la forme de l'entreprise constitue une première protection aussi bien pour les tiers que pour les actionnaires.

) Des conditions financières à revoir. En ce qui concerne les conditions financières, on éprouve également un certain malaise aussi bien quant au capital minimum requis qu'aux exigences de fonds propres.

S'agissant du capital minimum, quelle que soit la zone considérée (CEMAC ou UMOA), on peut s'étonner de son niveau peu élevé⁵³. Certes, dans la pratique, aucun établissement n'est admis à fonctionner avec juste le capital minimum. Mais n'aurait-il pas été judicieux de prévoir un montant plus raisonnable au lieu d'ouvrir une brèche au « contournement » de la loi ? Si l'on prend le cas de la zone CEMAC, les banques qui ont été créées sous l'empire de la COBAC soit se sont retrouvées rapidement entraînés à procéder à une augmentation de capital ou de dotation (cela a été le cas pour la Commercial Bank of Cameroon⁵⁴, Ecobank Cameroon et Citibank Cameroon), soit ont purement et simplement disparu (Banque populaire du Gabon et HBC⁵⁵).

Ceci devrait témoigner à suffisance que le niveau du capital actuel est très faible pour permettre un déploiement optimum de l'activité. Il devient alors regrettable que certaines considérations empêchent son relèvement officiel. Par ailleurs, dans la zone CEMAC, ce capital est variable d'un pays à l'autre, ce qui constitue déjà une atteinte au souci d'égalité des conditions. Mais si l'on prend en considération les grandes disparités économiques qui existent entre les pays de la zone, cette différenciation devient moins condamnable. Le problème remonterait alors au moment de la constitution de la zone puisqu'il n'y a pas eu une définition préalable des conditions d'appartenance autres que géographiques. Les fondateurs ayant été probablement mus par le souci d'affirmer leur solidarité liée à l'appartenance à un même

⁵¹ Il convient d'ailleurs de réajuster ce texte car la commandite par actions n'a pas été reconduite par l'Acte uniforme OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique, voir dans le même sens, l'ouvrage collectif des professeurs P-G. Pougoue, Fr. Anoukaha et J. Nguebou sur le droit des sociétés commerciales et du G.I.E., note 242.

⁵² V. Recueil des textes relatifs à l'exercice de l'activité des établissements de crédit (mise à jour du 31 juillet 1997), pp. 9 et s.

⁵³ Dans la zone UEMOA, il est fixé à un (1) milliard de FCFA pour les banques et c'est également le montant le plus élevé dans la zone CEMAC.

⁵⁴ Elle a déjà procédé à deux augmentations depuis sa création.

⁵⁵ Cette dernière avait obtenu son agrément avant la création de la COABC mais avait démarré ses activités sous son empire.

espace géographique. Or, la définition de critères préalables aurait eu l'avantage de susciter un mouvement d'effort de nature à gommer, ou au moins à réduire les trop grandes disparités qui existent dans la zone.

En ce qui concerne les fonds propres, pour bien percevoir leur importance, il faudrait avoir en vue l'effet de levier qui y est attaché et qui fait que moins l'établissement met des fonds propres, plus sa capacité bénéficiaire est élevée (voir tableau ci-dessous).

Tableau 1 : Marge bénéficiaire sur crédit (en %)

% F.P Impôts	1	4	5,3	6	8	10	12
0	0,05	0,2	0,27	0,3	0,4	0,5	0,6
20	0,09	0,35	0,46	0,53	0,7	0,88	1,05
30	0,11	0,46	0,61	0,69	0,91	1,14	1,37
40	0,15	0,6	0,8	0,9	1,2	1,5	1,8

Nous avons supposé que le coût des ressources est de 10% et la prime de risque de 5%. Le tableau exprime le rapport qu'il y a entre le niveau des fonds propres et les possibilités de bénéfice : moins il y a des fonds propres, plus il y a des possibilités de profit. En effet, pour une banque qui supporte un taux de taxation de 30%, si elle met des fonds propres de 4%, à partir d'une marge sur crédit supérieure à 0,46%, elle est bénéficiaire alors qu'une autre qui supporte le même taux de taxation mais dont le niveau des fonds propres est de 8% aurait besoin d'une marge supérieure à 0,91%. L'exigence d'un niveau uniforme de fonds propres est de nature à inciter les banques à se livrer à des activités qui rapportent plus. Or, ces activités à marge élevée sont aussi les plus risquées. Si l'idée des fonds propres est de pouvoir supporter les pertes en cas de choc, l'allocation des fonds propres devrait évoluer vers une allocation économique prenant en compte le degré de risque de l'activité. Les autorités des deux zones devraient donc travailler dans ce sens. Mais, la principale difficulté pour l'application des fonds propres économiques actuellement réside dans la quasi absence des données statistiques nécessaires. En effet, son application nécessite que l'on ait des données historiques sur les pertes sur crédit très détaillées (par rapport au type de client, au type de crédit...) et sur une longue période (de préférence au moins sur 5 ans).

2- La décision d'agrément : une double appréciation sécurisante mais susceptible d'entraîner des blocages

En vertu des textes applicables en zone CEMAC et en zone UMOA, la décision d'agrément est délivrée par l'Autorité monétaire⁵⁶, mais après avis conforme de la Commission bancaire. La procédure étant un peu différente dans les deux zones, il convient de la présenter brièvement.

Dans la zone UMOA, il ressort de l'article 8 de la loi bancaire qu'une demande adressée au Ministre chargé des finances doit être déposée auprès de la banque centrale qui en assure l'instruction ; cette demande devant être accompagnée d'une série de documents et d'informations obligatoires (programme d'activités, moyens techniques et financiers mis en œuvre...)⁵⁷

En zone CEMAC, l'annexe à la convention de 1992, prévoit que les demandes d'agrément sont formées auprès de l'autorité monétaire accompagnées d'un certain nombre de documents⁵⁸. Cette dernière transmet le dossier à la COBAC pour instruction. L'agrément est prononcé par arrêté pris par l'autorité monétaire sur avis conforme de la COBAC⁵⁹.

Quelle que soit la zone, on voit qu'il y a une double appréciation obligatoire du dossier. En effet, l'avis de la commission bancaire est un avis conforme ; ce qui implique non seulement qu'il doit être sollicité, mais aussi qu'il doit être suivi. Cet avis qui fait donc de la commission bancaire la vraie autorité chargée de délivrer l'agrément a été instauré pour susciter une uniformité en la matière. L'intervention de l'autorité monétaire ne devrait être que formelle (cela est d'ailleurs clair en zone UMOA puisque la demande, quoiqu'adressée à l'autorité monétaire est déposée directement à la banque centrale). Cette intervention est maintenue juste pour préserver le sentiment de souveraineté. Si les deux autorités jouent correctement leur rôle, la double appréciation devrait être sécurisante dans la mesure où elle permettrait de limiter les erreurs d'appréciation. Mais, on peut également craindre qu'elle ne serve de terrain de bataille à ces différentes autorités.

⁵⁶ Dans les deux zones, il s'agit du ministre des finances.

⁵⁷ La liste de ces documents est contenue dans l'instruction n° 1/RB du 18 février 1991 du Gouverneur de la BCEAO.

⁵⁸ Il s'agit des mêmes documents qu'en zone UEMOA.

⁵⁹ Article 15 de l'annexe à la convention de 1992.

P.II : UNE ETROITE SURVEILLANCE EN AVAL : UN ENCADREMENT DE L'EXERCICE ASSEZ STRICT

Une fois l'établissement régulièrement constitué (en ayant respecté toutes les contraintes y afférentes), l'étai ne va pas être desserré ; l'établissement devra déployer son activité dans un cadre strictement déterminé car son fonctionnement (A) et son organisation (B) sont loin d'être libres. Ce qui traduit un certain pragmatisme de la réglementation.

A) LE PRAGMATISME DANS LA REGLEMENTATION DU FONCTIONNEMENT DES ETABLISSEMENTS BANCAIRES

L'analyse de la réglementation bancaire dans les zones UMOA et CEMAC laisse apparaître clairement que dans le débat opposant les partisans d'une délimitation stricte à ceux d'une délimitation souple, leurs autorités sont plutôt favorables à la première thèse. C'est ainsi qu'elles limitent les activités permises aux banques (1) et leur imposent des normes de gestion assez précises (2).

1- La limitation des activités

C'est en cette matière qu'apparaît véritablement le pragmatisme des autorités. En effet, pour prendre en compte le souci de rentabilité des banques, elles n'ont pas adopté une définition très étroite des opérations permises (a). Toutefois, le souci de protéger les déposants en limitant les risques pris par les établissements les a amenées à soumettre les décisions des banques à un contrôle assez strict (b).

a) Les activités permises : le dépassement des opérations de banque traditionnelles

La rentabilité des banques dépend aussi en partie de la masse des opérations qu'elles effectuent. Or, cette masse est étroitement liée aux activités qui leur sont permises. C'est pourquoi, de manière fort judicieuse, les activités autorisées aux banques sont définies de manière assez large ; elles ne sont pas limitées à la catégorie classique d'opérations de banque composées principalement de la réception des fonds du public, de l'octroi de crédit, de la délivrance des garanties en faveur d'autres établissements de crédit, de la mise à disposition de la clientèle et de la gestion des moyens de paiement). Le législateur fait d'ailleurs preuve d'une

certaine rigueur en définissant ce qu'il entend par chaque type d'opération⁶⁰. A côté de cette catégorie principale d'opérations, figurent ce que l'on pourrait qualifier d'opérations complémentaires ; il s'agit non seulement des activités connexes (les opérations sur or, métaux précieux et pièces, la location de coffre-fort, les opérations de change, le placement, la souscription, l'achat, la gestion, la garde et la vente de valeurs mobilières et de tout produit financier...) mais aussi des « autres activités ». En s'inspirant de Didier Martin⁶¹, on pourrait dire que cette dernière catégorie⁶² est composée d'opérations annexes (la prise et la détention des participations dans d'autres entreprises⁶³) et d'opérations accessoires (activité de mandataire, de courtier ou de commissionnaire, gestion en propriété des biens immobiliers non affectés à son exploitation et fourniture de tout service permettant l'utilisation accessoire des moyens d'exploitation ou constituant le prolongement d'opérations de banque).

Par ailleurs, pour que les activités bancaires soient mieux circonscrites, les autorités ont aussi procédé à une détermination négative en interdisant certaines activités aux banques : ce sont les activités commerciales et industrielles. Mais, toujours par pragmatisme, les activités industrielles et commerciales connexes ou nécessaires au recouvrement ont été exclues du champ de l'interdiction. On peut signaler une deuxième catégorie d'interdiction : les activités non autorisées. Mais, c'est purement à titre indicatif car, le système de la banque universelle⁶⁴ lui a enlevé sa principale raison d'être.

Les activités des banques apparaissent donc suffisamment délimitées aussi bien positivement que négativement. Néanmoins, ces opérations, ou du moins certaines d'entre elles, notamment celles de la catégorie « autres opérations », auraient pu créer des brèches pour des prises de risques inconsidérées de la part des établissements bancaires, c'est la raison pour laquelle les autorités ont coutume de contrôler leurs décisions.

b) La soumission des décisions au contrôle

Même si le contrôle des décisions des dirigeants de banque existe presque partout, il convient de signaler que son étendue et ses formes sont variables d'un pays à un autre, ou d'un système à l'autre. En effet, le contrôle peut prendre la forme d'une autorisation préalable ou d'une simple déclaration. En Afrique noire francophone, les deux coexistent et le champ

⁶⁰ Voir, par exemple, les articles 5 à 7 de l'annexe à la convention portant harmonisation de la réglementation bancaires dans les Etats de l'Afrique centrale, op. cit.

⁶¹ Didier Martin *Eléments de droit bancaire*, coll. ITB, CFPB, 4^e éd., Paris 1998, p. 27.

⁶² Elle est prévue en zone CEMAC par l'article 9 de l'annexe à la convention de 92 et le règlement suscité.

⁶³ Cette activité comporte une double limitation individuelle (15% dans la zone CEMAC) et collective (45%).

⁶⁴ Avec ce système, lorsqu'une banque obtient l'agrément, elle est habilitée à faire toutes les opérations ouvertes aux banques, seuls ses statuts peuvent restreindre le champ de ses activités.

d'application de l'autorisation préalable semble très vaste. Relèvent de ce régime : les modifications de situation portant sur la forme juridique, le type d'activité pour lequel l'établissement a été agréé, la composition du collège des associés dans une société en nom collectif, l'identité du ou des commandités dans une société en commandite, le montant du capital des sociétés à capital fixe, la nomination des commissaires aux comptes...

Les raisons de ce contrôle poussé sont nombreuses : un certain amateurisme des dirigeants (qui pourrait les amener à jouer « aux apprentis sorciers »), les faiblesses du contrôle des dirigeants par les actionnaires et les créanciers, les insuffisances de la transparence financière, le besoin de protection des déposants dont les dépôts sont d'autant plus menacés par un accroissement des risques qu'il n'existe pas (encore) de mécanisme de garantie des dépôts et la préservation de l'argent public (l'absence d'une assurance des dépôts laissant la charge de l'indemnisation aux Etats). Aussi compréhensible que cela puisse l'être, on peut se demander néanmoins s'il n'est pas temps de réduire le champ de l'autorisation préalable au profit de la déclaration. Etant entendu qu'il appartiendrait aux autorités informées d'agir rapidement au cas où elles ne seraient pas suffisamment convaincues du bien fondé d'une décision. La question mérite d'autant plus d'être posée que lorsqu'on examine la situation à travers le monde, on se rend compte qu'il existe quand même des cas où la chute de l'établissement a été précipitée par l'absence de marge de manœuvre des dirigeants. C'est ainsi que dans l'ouvrage collectif de l'Institution de Développement Economique de la Banque Mondiale, James R. BARTH et Robert E. LITANT cite le cas des S&Ls⁶⁵ aux Etats – Unis à la fin des années 70 – début des années 80 qui n'avaient pas pu s'adapter à temps à un environnement changeant et de plus en plus compétitif à cause des contraintes réglementaires⁶⁶. Certes, avec le système de la banque universelle, le problème ne pourrait pas se poser de la même manière dans les deux zones. Mais, le problème demeure entier : dans un environnement « mou – flou »⁶⁷, ne serait-il pas judicieux de permettre aux banques de s'adapter rapidement ? Les autorités bancaires gagneraient à y réfléchir davantage et à mettre en place les conditions de sa réalisation⁶⁸.

2- L'imposition des normes de gestion

La gestion d'un établissement est censée relevée, en partie au moins, de l'art. Ce qui devrait laisser une place suffisante à l'initiative. Dans le domaine bancaire cependant, on relève de

⁶⁵ Il s'agit des Savings and loans (établissement d'épargne et de crédit).

⁶⁶ Il s'agit du cas d'un établissement de crédit spécialisé dans l'octroi des crédits à long terme pour l'acquisition d'immeubles et qui souhaitait réduire son risque de taux d'intérêt en diversifiant ses activités, voir Economic Development Institute of the World Bank, Preventing bank crises : lessons from recent global bank failures, op. cit., pp. 153 et s.

⁶⁷ Cette expression empruntée de Hervé SERIEYX (in Le moniteur des travaux publics et du bâtiment, n° 4560 du vendredi 19 avril 1991) signifie un monde mouvant et flou, caractérisé par l'incertitude.

⁶⁸ Notamment en formant les banquiers, en accélérant la mise en place du fonds de garantie des dépôts...

nombreuses normes de gestion qui sont imposées⁶⁹. Il s'agit d'un des traits principaux de la réglementation prudentielle traditionnelle qui est essentiellement de type « quantitatif » et adaptée aux « risques bancaires traditionnels ». Ces normes s'expriment sous la forme de ratios imposés ou de limites précises à respecter. Elles sont variées⁷⁰ et, dans les deux zones, elles ont été remaniées, notamment dans le domaine du risque de crédit : si l'approche en termes de ratios entre des fonds propres et des risques pondérés a été confirmée par la mise en place d'un ratio de solvabilité de 8%⁷¹, il y a eu une définition plus restrictive de la notion de fonds propres et une prise en compte élargie des risques.

Dans les deux zones, les « contraintes de capital » apparaissent désormais mieux définies et de plus en plus conformes aux normes internationales. Toutefois, elles ne peuvent être pleinement efficaces que s'il y a un système approprié d'évaluation et de classification des prêts bancaires car, l'application effective des paramètres de capital exige une évaluation précise de la qualité des actifs bancaires, ce qui demande une mesure correcte du portefeuille des prêts, des engagements éventuels et d'autres éléments du bilan. Il est difficile de dire que c'est la cas à l'heure actuelle. Néanmoins, les nouvelles règles comptables peuvent contribuer à permettre cela.

3- L'existence de règles comptables renforcées

Afin de rendre le système comptable des établissements bancaires plus fiable⁷², les autorités réglementaires dans les deux zones ont élaboré un plan comptable particulier aux établissements de crédit⁷³. Il ne s'agit d'ailleurs pas seulement d'un plan, mais de tout un système comptable particulier. Les principales particularités visent à maîtriser le risque de contrepartie. Ce qui implique une bonne identification et un traitement adéquat des créances en souffrance. D'où des règles précises pour leur identification, enregistrement et provisionnement (a) et d'autres relatives à la comptabilisation des créances et dettes rattachées (b).

⁶⁹ Si on peut relever une tendance moderne à la définition des normes en matière de gestion en général, il convient de préciser qu'elles servent le plus souvent de comparaison et non de limites à ne pas franchir ou à atteindre.

⁷⁰ On peut citer à titre d'illustration : le ratio de solvabilité, le ratio de liquidité, le ratio de transformation, la division des risques, la limitation des concours aux apparentés, la limitation des participations.

⁷¹ Dans la zone CEMAC cependant, cette proportion ne sera atteinte qu'en 2005.

⁷² Ce nouveau système intègre les normes internationales et le souci de protection des déposants, voir Bull. COBAC, n°3, octobre 1999.

⁷³ Il s'agit du PCEC en Afrique centrale et du PCB en Afrique de l'Ouest.

a) Les règles d'identification, d'enregistrement et de provisionnement des créances en souffrance (C.E.S.)

Dans la zone UMOA, les règles relatives à la comptabilisation et au provisionnement des créances en souffrance sont prévues par l'instruction n°94-05 de la banque centrale et dans la zone CEMAC par le règlement COBAC R-98/03.

Les C.E.S. sont constituées par les créances immobilisées, les créances impayées et les créances douteuses. Au-delà de quelques nuances dans la définition et la détermination des différentes catégories constitutives de C.E.S.⁷⁴, ce que l'on peut retenir c'est que les établissements bancaires n'ont qu'une marge assez étroite en la matière : ils n'ont plus une totale liberté d'apprécier la qualité douteuse de tel ou tel crédit. En plus, dès lors qu'il y a déclassement de la fraction impayée des concours portés sur une personne en créance douteuse, cela entraîne le transfert en créances douteuses de l'intégralité des engagements assumés sur cette personne, nonobstant toute considération liée aux garanties. L'existence d'une créance douteuse crée le doute également sur le client ; il y a donc une assimilation entre créance douteuse et client douteux.

Par ailleurs, les intérêts sur les CES ne sont comptabilisés dans les comptes de produit qu'après leur perception effective⁷⁵. Or, on sait que les comptes antérieurs des banques dans la zone comprenaient des produits très élevés mais qui, malheureusement, étaient constitués en bonne partie de produits comptabilisés sur des créances douteuses, et dont le recouvrement était peu probable⁷⁶. Aujourd'hui, si des intérêts ont été décomptés sur des créances réputées saines et que celles-ci viennent à être déclassées en créances douteuses sans que ces intérêts aient été effectivement perçus, ils doivent être extournés et comptabilisés hors – bilan.

On note également une certaine automaticité dans le provisionnement des CES. En effet, la réglementation a déjà établi les règles applicables ; celles-ci prennent en compte la nature (Etat ou privé) et la qualité (débiteur principal ou garant) de l'emprunteur. En général, lorsqu'il s'agit d'un risque direct pris sur l'Etat, le provisionnement est facultatif. Lorsqu'il s'agit d'un risque garanti par l'Etat, la solution varie légèrement selon la zone : dans la zone UMOA, il est recommandé aux banques, sans obligation de leur part, de constituer progressivement des provisions à hauteur de la créance garantie sur une durée maximale de cinq (5) ans lorsqu'aucune inscription correspondant au risque n'est effectuée dans le budget de l'Etat; par contre, dans la zone CEMAC, il n'y a pas de recommandation, les banques

⁷⁴ Notamment en ce qui concerne les créances impayées (où la durée maximum est de trois mois en principe en zone CEMAC alors qu'elle est de 6 en zone UMOA) et les créances douteuses. Par ailleurs, si dans la zone UMOA, les créances irrécouvrables font partie des C.E.S., en zone CEMAC, elles constituent une catégorie à part.

⁷⁵ En attendant leur recouvrement, les sommes correspondant à ces intérêts doivent être suivies hors – bilan.

conservent leur liberté de provisionner ou non⁷⁷. Pour les risques privés, les règles varient en fonction du type de créance en souffrance dont il est question (créances impayées, immobilisées ou créances douteuses)⁷⁸ et selon que ces risques sont couverts par une garantie réelle ou non. Ce dernier aspect constitue l'un des points majeurs de plainte des banquiers. En effet, ces derniers formulent un double reproche à la réglementation : d'abord, ils contestent le traitement différencié des sûretés réelles et des sûretés personnelles car, certaines sûretés personnelles peuvent être plus efficaces que des sûretés réelles (une lettre de garantie émanant d'une grande société serait très efficace, même plus que l'hypothèque puisqu'à l'avantage de sa simplicité de constitution, s'ajoute celui de la simplicité de sa réalisation) ; ensuite, et en supposant que les sûretés réelles méritent ce traitement de faveur, ils ne comprennent pas pourquoi la réglementation fixe automatiquement la hauteur des provisions à constituer : pour eux, la faculté devrait leur être laissée de décider s'ils provisionnent ou pas (la valeur du bien pouvant être largement au-dessus de la créance qui de ce fait, selon eux, ne devrait plus être considérée comme douteuse), et en cas de décision de provisionner, de décider également quelle en sera la hauteur. Si théoriquement cette position est défendable, il convient de dire quand même que la pratique qui avait cours jusqu'à une date récente ne militait pas en faveur de cette solution. En effet, les banquiers se contentaient souvent de garanties qui ne représentaient aucune valeur ou qui portaient sur des biens dont la valeur était frauduleusement surévaluée. La constitution progressive des provisions édictée par la réglementation apparaît alors plus comme une volonté d'inciter les banques à réaliser leur garantie à temps ou à provisionner⁷⁹ et un souci d'éviter les fantaisies que l'on observait jusqu'à une date récente (ce souci a été qualifié « d'opération vérité des bilans » car il aboutissait à rapprocher ceux-ci de la vérité)..

Même si ces règles ont eu pour effet de « retirer l'appréciation du risque de crédit aux dirigeants » (comme ils s'en plaignent), il convient de reconnaître qu'elles ont eu des effets positifs parce que, lorsqu'on examine la situation des banques ces dernières années, on se rend compte, qu'en général, il y a eu une baisse du taux de créances douteuses et parallèlement une

⁷⁶ V., Michel BEBINE ETOGA, op. cit., p.47.

⁷⁷ Tant qu'à établir des règles de provisionnement, on peut être surpris par ce régime de faveur accordée aux Etats. S'il est généralement affirmé que l'Etat est toujours solvable, cela n'est qu'une affirmation théorique, surtout dans les zones concernées. On aurait pu penser que seuls les Etats remplissant des critères préalablement définis bénéficieraient de ce régime, ce qui serait de nature à les inciter à fournir davantage d'efforts. L'égalité théorique ne doit pas aboutir à instaurer une tranquille paresse. Hélas !

⁷⁸ En zone UMOA.

⁷⁹ Dans la zone UMOA, le provisionnement est facultatif les deux premières années, 50% à la troisième et 100% à la quatrième. Dans la zone CEMAC, il est de 15% au terme de la première année, 45% à la 2^e et 75% à la 3^e.

hausse du taux de provisionnement et même une amélioration de leurs résultats (cf. les tableaux des deux pages suivantes). Cette amélioration de leur situation est de nature à limiter les dégâts en cas de défaillance des clients. A terme cependant, compte tenu du fait qu'en matière de recouvrement, l'objectif de récupération d'un maximum de créances en un minimum de temps n'est pas incompatible avec des objectifs plus commerciaux comme la préservation de la relation avec la clientèle⁸⁰, il serait souhaitable qu'une marge un peu plus grande soit laissée aux dirigeants en ce qui concerne la nécessité de provisionner et, surtout, en ce qui concerne le montant de la provision en présence des garanties (réelles). Les autorités se chargeraient alors plutôt d'apprécier l'évaluation faite de la situation par les dirigeants. Cela suppose que les dirigeants fassent preuve de beaucoup de sagesse dans les domaines où leur marge d'appréciation est encore grande afin que ce transfert soit mérité.

Il faudrait souhaiter que ce système ait pu réaliser une bonne harmonisation entre la réglementation prudentielle et la réglementation fiscale afin que les dirigeants des banques cessent d'être tirillés entre les autorités des deux domaines⁸¹. Ce qui permettrait aux autorités bancaire d'inciter les banques à intégrer suffisamment le fait que tout crédit est en principe risqué et de ce fait à recourir de plus en plus au provisionnement dynamique ou ex ante. L'avantage de ce type de provisionnement réside dans le fait qu'il permet de mieux anticiper les risques à l'origination. Cela implique une meilleure détermination de leur profil de risque, ce qui passe par l'élaboration de nombreuses statistiques. Dans celles-ci, il serait souhaitable de ne pas prendre en compte seulement le risque probable, mais le risque maximum.

⁸⁰ Voir à ce sujet, l'intéressant article de André – Louis De La Bruyère dans Banque magazine n° 637, p.47,

« *Objectif du recouvrement : rentabilité ou fidélisation ?* »

⁸¹ Voir pour illustration le point de vue des APEC (notamment celle du GABON) au cours du séminaire de Douala précité sur le rôle des pouvoirs publics dans la nouvelle réglementation prudentielle et le mot du S.G. de la COBAC au cours de la table ronde organisée par cette institution le 17 juin 1998 à Yaoundé (Bull. COBAC, n°3, op. cit, p. 51).

Tableau 2 : Résultats des banques de la zone CEMAC (en millions de FCFA).

	1994	1995	1998	2000
Marge opérations de trésorerie	3148	3223	1410	- 1678
Marge opérations financières	2387	2445	9644	8592
Marge opérations clientèle	67381	78343	88783	104434
Marges opérations diverses	42602	35681	44620	53919
Produit net bancaire	115518	119692	144457	165886
Résultat brut d'exploitation	43237	50615	73676	82152
Résultat net d'exploitation	- 38036	15811	38725	43586
Coefficient net d'exploitation	68, 5 %	62, 9 %	50, 40 %	41, 25 %

Source : Rôle de la commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC) dans le système de surveillance bancaire préparé par Barthélémy KOUEZO et J. Henri IKORI à YOMBO et présenté lors de l'atelier sur la stratégie d'assistance régionale de la Banque Mondiale en Afrique centrale (Yaoundé, 16 – 17 octobre 2002).

B. KOUEZO et **J. H. IKORI** à **YOMBO** sont des cadres de la COBAC

Tableau 3 : Evolution des taux de créances douteuses et de provisionnement dans la zone CEMAC (en millions de FCFA)⁸².

	94-95	Var. *	95-96	Var.	96-97	Var.	97-98	Var.	98-99	Var	99-00	Var.
Crédits bruts (A)	1138215	67701	1145302	7087	1010228	-135074	1188739	178511	1250383	61644	1331186	80803
Créances dout. (B)	242495	-42 158	258538	16043	203305	-55233	219588	162883	254504	34916	280162	25658
Provisions (C)	131571	- 4093	176390	44819	136605	-39785	157870	21265	209624	51754	231690	22066
Taux de créances dout. (B)/(A)	21,30%	-4, 4%	22,57%	1,27%	20,1%	-2,47%	18.84%	-1,62%	20,36%	1,88%	21,05%	0,69%
Taux de provision (C) / (B)	54, 2%	4,3 %	68,22%	14,02%	67,2%	-1,02%	71,90%	4,7%	82,37%	10,47%	82,70%	0,33%

Sources : Rapports d'activités de la COBAC

* Var. = indique les variations par rapport à l'année précédente.

A titre de comparaison, il convient de signaler qu'en Afrique du Sud par exemple, le taux de créances douteuses se situait en 2000 autour de 4,5%, provisionnées à hauteur de sensiblement 98% (cf. Economia, op. cit.).

⁸² Il convient de retenir plus la tendance que l'exactitude des chiffres, puisque d'un numéro de rapport à l'autre, il peut y avoir de légères différences entre les chiffres (c'est ainsi que le montant des crédits bruts de 95 est de 1 138 215 dans le rapport d'exercice 94/95 et de 1 138 472 dans le rapport 95/96).

b) Les règles de comptabilisation des créances et dettes rattachées

Normalement, à chaque arrêté de comptes, les intérêts courus se rapportant aux charges et aux produits d'exploitation bancaire doivent être inscrits dans les comptes de créances et dettes rattachées prévues à cet effet, parallèlement à leur enregistrement dans les comptes de résultat. Lorsqu'ils sont échus, ils sont portés au compte auquel ils se rattachent. En fonction de la réglementation en vigueur dans les deux zones, les intérêts courus et non échus qui se rattachent aux CES ne doivent pas être enregistrés aux comptes de créances rattachées. Les produits à recevoir et les charges à payer qui ne relèvent pas des charges et des produits d'exploitation bancaire ainsi que les produits et les charges payés d'avance sont enregistrés aux comptes de régularisation.

Il demeure qu'il y a un sérieux effort d'harmonisation à faire entre la réglementation prudentielle et les règles comptables et fiscales générales. En effet, il existe encore quelques divergences d'approche de nature à semer le trouble entre les contrôleurs bancaires et les dirigeants des établissements ou entre ces derniers et les contrôleurs fiscaux.

B) UNE ORGANISATION NON LIBRE

L'une des implications de la liberté du commerce et de l'industrie est non seulement que l'on est libre d'entreprendre le commerce ou pas, mais aussi, qu'une fois après avoir décidé de le faire, on est libre dans le choix des méthodes et techniques. Ce qui implique que l'on puisse organiser son établissement comme bon semble. Lorsqu'on examine la réglementation bancaire, on se rend immédiatement compte qu'il n'en est pas de même en cette matière, aussi bien en ce qui concerne la direction (1), qu'en ce qui concerne les mécanismes de contrôle (2).

1- La direction : l'exigence de deux dirigeants ou le principe des « quatre yeux »

Afin d'accroître les chances d'une bonne gestion et de minimiser les risques d'erreur dans l'appréciation, la réglementation bancaire dans la zone objet de l'étude applique ce qu'il est convenu d'appeler le « principe des quatre yeux », c'est-à-dire l'exigence d'au moins deux dirigeants. Dans le cas de la CEMAC, cela est prévu par l'article 18 de l'annexe à la convention portant harmonisation de la réglementation bancaire aux termes duquel « la direction générale des établissements du crédit doit être assurée par deux personnes au moins ». Si l'on ajoute à cette exigence celle relative à l'aptitude professionnelle des dirigeants, les établissements de crédit devraient être, a priori, à l'abri de mauvaises décisions de gestion. La situation que l'on a observée dans un passé récent et qui a été fortement décriée par nombre

d'auteurs⁸³ devrait laisser croire que, soit cette exigence n'était pas souvent respectée, soit que les mauvaises décisions qui ont contribué aux différentes crises d'établissements bancaires relèvent non pas d'erreurs, mais de fautes de gestion (peut-être même conscientes).

2- Les mécanismes de contrôle

Il s'agit non seulement du contrôle interne (a) mais aussi des exigences relatives au commissariat aux comptes (b).

a) La réglementation presque pointilleuse du contrôle interne

Les textes qui organisent le contrôle interne dans les deux zones le définissent comme étant l'ensemble de dispositions décidé par l'organe délibérant et mis en œuvre par l'organe exécutif et l'ensemble du personnel d'un établissement de crédit en vue de s'assurer que ses activités sont convenablement maîtrisées à tous les niveaux pour lui permettre d'atteindre ses objectifs⁸⁴. De manière plus concrète, il s'agit notamment de :

- vérifier que les opérations réalisées, l'organisation et les procédures internes sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur, aux normes et usages professionnels et déontologiques;
- vérifier que les limites fixées par l'organe délibérant en matière de risques sont strictement respectées ;
- veiller à la qualité de l'information comptable et financière...

Dans les zones CEMAC et UEMOA, il est non seulement fait obligation aux établissements bancaires de mettre en œuvre un système de contrôle interne adéquat, mais aussi l'organisation de ce contrôle est déterminé dans ses grandes lignes. C'est ainsi que ce contrôle doit nécessairement comprendre deux niveaux :

- un premier niveau appelé contrôle permanent ou opérationnel qui peut être subdivisé en plusieurs échelons ;
- un deuxième niveau qui est constitué par la fonction d'audit interne.

La difficulté dans les deux zones concerne surtout ce deuxième niveau. En effet, l'audit interne qui est une activité indépendante des unités opérationnelles et objective et dont le rôle est de donner à l'établissement une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations,

⁸³ Voir G. BOPOUNZA, « La rénovation des systèmes bancaires de la zone BEAC : un défi majeur pour le développement de la sous-région », Bulletin de la COBAC, n°1, août 1996

⁸⁴ Pour une bonne perception de l'importance du contrôle des risques, notamment de son apport à la création de la valeur, voir le très intéressant ouvrage de J. DERMINE et Y.F. BISSADA, *Asset & liability management, a guide to value creation and risk control*, Pearson Educated Limited, Great Britain, 2002, 157 p.

d'apporter ses conseils, devrait être assuré par une équipe qui se livre uniquement à cela. Or, quelquefois, les personnes qui y sont affectées s'occupent parallèlement d'autres tâches. Ce qui rend l'accomplissement de leur mission d'audit difficile. Même lorsqu'elles ne sont pas affectées à d'autres tâches, elles n'ont pas toujours les moyens de leur mission. Le dénuement de ce service est tel que dans certaines banques, une affectation là-bas est considérée comme une sanction.

Dans la zone CEMAC, la nouvelle réglementation qui est entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2003 améliore l'organisation et l'effectivité de ce contrôle. Elle rend obligatoire la création d'un comité d'audit dans les banques dont le total du bilan excède 50 000 000 000 (cinquante milliards) FCFA. Ce comité a pour mission de s'assurer de la fiabilité et de la clarté des informations financières préparées par l'organe exécutif et les auditeurs externes et porter une appréciation sur la pertinence et la permanence des méthodes comptables adoptées pour l'établissement des comptes, de porter une appréciation sur la qualité du contrôle interne. Afin de lui donner un poids véritable, ce comité est directement rattaché à l'organe délibérant dont il est l'émanation ; pour préserver son indépendance, il est prévu que les membres de l'organe exécutif, le responsable de l'audit interne et les commissaires aux comptes de l'établissement ne peuvent en être membres. De plus, pour qu'il ait une effectivité, la réglementation prévoit qu'il établit un rapport, au moins une fois par an, sur les conditions dans lesquelles le contrôle interne est assuré et sur les conditions d'exercice de sa mission qu'il adresse à la COBAC, aux organes exécutif et délibérant et aux commissaires aux comptes.

b) L'exigence de deux commissaires aux comptes

Pour assurer la fiabilité des données comptables, il est exigé qu'elles soient certifiées par un commissaire aux comptes. S'agissant des comptes des établissements de crédit, ils doivent être contrôlés par au moins deux commissaires aux comptes. On perçoit là le souci d'assurer une fiabilité maximum des données comptables qui se justifie par le fait que la réglementation prudentielle repose essentiellement sur ces données. Par ailleurs, les établissements de crédit ne disposent pas d'une liberté totale dans le choix des dits commissaires. En effet, le choix de ces derniers doit se faire, en principe, sur une liste dressée par la commission bancaire ou tenue au greffe du tribunal et avec autorisation de la commission bancaire. Ces précautions sont justifiées car les commissaires aux comptes n'ont pas toujours joué leur rôle avec le professionnalisme nécessaire⁸⁵.

⁸⁵ C'est ainsi que dans le rapport du séminaire organisé par la COBAC à Yaoundé en 1992 (op. cit.), on relève à la page 15 l'affirmation suivante : « A noter, en outre, qu'au titre de la certification des comptes, quelques

Le problème, finalement, n'est pas seulement celui du nombre de commissaires mais aussi celui de leur compétence et de leur honnêteté. Ce qui commande probablement une refonte de la profession avec des obligations plus précises et un contrôle du respect de la déontologie plus effectif. Cela passe, entre autres, par la redynamisation de l'ordre des experts comptables.

SECTION II : UN CONTROLE DE LA REGLEMENTATION ASSEZ CONTRASTE

Le contrôle de l'activité des établissements bancaires tel qu'il est effectué dans les deux zones apparaît très poussé (P.I). En dépit de cela, il n'est pas forcément très satisfaisant (P.II).

P.I : UN CONTROLE TRES POUSSE

En Afrique noire francophone, le contrôle bancaire est poussé aussi bien par son étendue (A) que par ses formes (B).

A) UN CONTROLE POUSSE QUANT A SON ETENDUE

Dans les zones CEMAC et UMOA, le contrôle se fait encore de manière classique, c'est-à-dire qu'il porte toujours sur une revue de tous les aspects de la gestion des établissements. Cette méthode de contrôle devient de plus en plus limitée du fait de la complexité croissante des activités des établissements bancaires. Cela fait une charge de travail énorme pour des commissions bancaires insuffisamment pourvues. Mais cela se justifie dans les deux zones par le fait que le contrôle interne n'y est pas encore suffisamment développé au point où les superviseurs pourraient se limiter à « contrôler le contrôle interne » et la qualité du management.

B) UN CONTROLE POUSSE PAR SES FORMES

Traditionnellement, le contrôle s'effectue de deux manières complémentaires: sur pièces et sur place. Le contrôle sur pièces se fait à partir de l'analyse des différents supports comptables

commissaires aux comptes n'ont pas toujours joué leur véritable rôle d'auditeurs externes. En approuvant les comptes qui étaient loin de traduire la réalité, ils ont contribué à dissimuler les déséquilibres financiers ... »

ou statistiques adressés périodiquement aux autorités de contrôle par les établissements assujettis. Il s'agit d'un contrôle qui est permanent, universel, général, quantitatif et préventif.

Quant au contrôle sur place, il vise essentiellement à confirmer la sincérité et l'exhaustivité des informations communiquées par les établissements bancaires, à vérifier le respect de toutes les dispositions réglementaires et à avoir une opinion éclairée sur la qualité de la gestion des établissements et leurs perspectives. Il comprend deux types de vérification : les vérifications globales (ou contrôles de routine) et les vérifications ponctuelles.

Alors que dans certains systèmes, on privilégie l'une ou l'autre forme, on les retrouve toutes les deux dans l'une et l'autre zones⁸⁶. Il s'agit d'un aspect très important du contrôle bancaire car, c'est grâce à lui que les difficultés des banques peuvent être décelées à temps⁸⁷. Pourtant, la fiabilité du contrôle sur pièces a longtemps posé des problèmes. Mais depuis quelque temps, les autorités de contrôle ont entrepris d'améliorer son mécanisme. La réforme a déjà abouti en zone CEMAC, elle est assez avancée dans la zone UMOA.

Tableau 4 : Evolution des contrôles sur place effectués par la COBAC dans les banques⁸⁸

Périodes	93-94	94-95	95-96	96-97	97-98	98-99	Total
Contrôles de routine	13	6	6	4	4	7	40
Contrôles ponctuels	10	27	39	16	12	28	132

Source : Rapports d'activité COBAC des années correspondantes.

Dans la période examinée (1993/1994 à 1998/1999), on se rend compte que les contrôles ponctuels occupent une grande proportion des contrôles (132/172, soit environ 80%). Cela devrait traduire un bon suivi des recommandations des précédents contrôles car les enquêtes ponctuelles sont des enquêtes ciblées portant sur des compartiments déterminés de la gestion des établissements, sur le suivi des liquidations ou des administrations judiciaires, le suivi des recommandations... Il n'en est toujours pas malheureusement le cas, puisqu'il n'est

⁸⁶ Dans la zone UMOA, ces contrôles sont prévus par l'article 13 de l'annexe à la convention portant création de la commission bancaire.

⁸⁷ Voir infra, l'amélioration du système de détection.

⁸⁸ Il s'agit du nombre d'établissements bancaires (à l'exclusion des établissements financiers) contrôlés et non du nombre de contrôles effectués, car certains établissements font souvent l'objet de plusieurs contrôles au cours d'un même exercice.

pas rare de voir les mêmes recommandations revenir plusieurs fois de suite pour le même établissement.

Dans la zone UMOA, dès sa mise en place, la commission bancaire a procédé à une évaluation générale de la situation de tous les établissements de crédit. Ainsi, au cours de la première année, 75 établissements sur 84 ont été vérifiés. Au cours de la deuxième année, tous les établissements de crédit ont été visités, certains à plusieurs reprises⁸⁹.

P.II : UN CONTROLE POURTANT PAS ENTIEREMENT SATISFAISANT

En dépit de l'étendue du contrôle, il est difficile de se satisfaire du contrôle tel qu'il se déroule actuellement. La raison de l'insatisfaction réside surtout dans le cadre (A) et l'efficacité (B) du contrôle.

A) LE CADRE DU CONTROLE : UN BESOIN D’AFFIRMATION DES PRINCIPES DU CONTROLE

Pour qu'un contrôle soit efficace, il est nécessaire que les principes qui le gouvernent soient clairement définis. Il est difficile de dire que c'est le cas en Afrique noire francophone car les principes qui guident le contrôle ne sont pas véritablement établis. Le contrôleur doit être suffisamment indépendant ; et comme contrepartie à cette indépendance, sa responsabilité doit être clairement définie. Si l'on note un réel effort de le rendre indépendant (1), il convient de s'étonner du calme plat qui entoure sa responsabilité (2)

1- Un effort réel d'assurer l'indépendance du contrôleur

L'indépendance ne doit pas seulement être affirmée dans les textes, il doit y avoir un dispositif le garantissant. Ce dispositif doit être suffisamment varié afin d'assurer l'indépendance de la commission bancaire non seulement vis-à-vis des établissements assujettis, mais aussi vis-à-vis des autres organes. Il doit porter, au minimum, sur la composition de la commission, les immunités accordées aux membres, le traitement salarial, la formation..., bref, il doit porter aussi bien sur des aspects quantitatifs que qualitatifs.

⁸⁹ Cf. Commentaires libres présentés par Souma la Ouedraogo, à l'époque chef de mission d'inspection de l'UMOA, au cours du séminaire organisé par la BEAC sur le rôle des pouvoirs publics dans le nouveau dispositif de surveillance bancaire, op. cit.

En ce qui concerne l'indépendance organique, elle est suffisamment assurée vis-à-vis des établissements assujettis par l'incompatibilité entre la qualité de membre de la commission bancaire et l'exercice de fonctions (rémunérées ou non) dans leur sein. Par rapport aux autres organes, en ce qui concerne l'indépendance vis-à-vis de la banque centrale, elle est assurée par l'incompatibilité de la qualité de membre de la commission avec l'appartenance au conseil d'administration de la banque centrale⁹⁰. Quant aux Etats, l'indépendance dans la zone CEMAC est théoriquement mieux assurée car, contrairement à la zone UMOA où il y a des membres es qualité désignés par chacun des Etats participant à la gestion de la banque centrale, aucune personnalité ne siège au sein de la COBAC en qualité de représentant de son pays⁹¹.

S'agissant des aspects quantitatifs, ils ont trait aux charges de fonctionnement, et notamment au traitement salarial qui doit être décent. A cet effet, en l'absence de plaintes de la part du personnel (notamment des inspecteurs des commissions), on peut penser que cette exigence est suffisamment satisfaite. C'est d'ailleurs ce souci d'indépendance qui a commandé le choix de la prise en compte de leurs charges de fonctionnement sur le budget des banques centrales. Compte tenu de la solidité de instituts d'émission, le minimum de moyens nécessaires au bon fonctionnement devrait être assuré aux commissions.

Quant aux aspects qualitatifs, il s'agit essentiellement de la formation du personnel des commissions bancaires. Si à l'origine, celle-ci ne pose pas de problème parce que le personnel recruté a généralement un niveau de qualification élevé, il reste que des mesures doivent être prises afin de renforcer et d'adapter cette formation par la participation et l'organisation des séminaires et des stages de recyclage. C'est à ce niveau que l'on peut avoir quelques doutes relativement au volume de travail actuel ; cela peut-il leur laisser suffisamment de temps pour assister à ces différents séminaires ? De plus, les commissions bancaires doivent disposer d'une bibliothèque suffisamment fournie et à jour. Or, on a vu que l'étroitesse des budgets rendait les arbitrages nécessaires et ceux-ci s'effectuent souvent au détriment de la bibliothèque.

Les immunités quant à elles permettent aux membres des commissions bancaires et aux personnes habilitées à agir en son nom de ne faire l'objet d'aucune poursuite pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

⁹⁰ Il convient néanmoins de relativiser l'indépendance vis-à-vis de cet organe non seulement parce que c'est lui qui assume les charges de fonctionnement de la commission, mais aussi parce que le président de celle-ci est le Gouverneur de la banque centrale. Or, celui-ci a de nombreuses prérogatives, en propre ou par délégation (surtout dans la zone CEMAC).

⁹¹ En effet, selon l'article 3 de l'annexe à la convention de 1992, les sept (7) personnalités qui complètent le collège (en dehors du Gouverneur et du Vice – Gouverneur, des trois censeurs de la BEAC et du représentant de la commission bancaire française) sont choisis « pour leurs compétences en matières bancaire, financière et juridique et leur honorabilité ».

Cela dit, l'immunité accordée aux membres de la commission ne doit pas occulter la responsabilité que leurs actes ou abstentions peuvent engager.

2- Un regrettable silence en matière de responsabilité du contrôleur⁹²

Le problème de la responsabilité du fait des actes de la commission bancaire a connu un vif débat sur le plan international. Ce débat présente un très grand intérêt, au moins théorique, dans les deux zones. En la matière, il y a quelques certitudes, mais surtout beaucoup d'incertitudes. L'une des certitudes c'est que les commissions bancaires, n'ayant pas de personnalité juridique, ne peuvent ester en justice. En conséquence, elles ne peuvent pas être poursuivies. En Afrique noire francophone, il semble y avoir eu une assimilation entre immunité des membres des commissions et irresponsabilité des actes des commissions bancaires. Ce qui laisse croire à une immunité juridictionnelle. Ce serait regrettable car, l'immunité accordée à leurs membres vise tout simplement à garantir leur indépendance. Or, dans un Etat de droit, celle-ci ne saurait signifier absence de contrôle⁹³. Il n'est donc pas possible (même pour la qualité du contrôle) que leur défaillance ne soit pas passible de sanction judiciaire, quelle que soit la nature de leur intervention (celle-ci ne devant influencer que la procédure). Signalons que, contrairement à la commission bancaire de l'UMOA, la COBAC cumule à la fois pouvoir réglementaire, administratif et juridictionnel. En dehors de ces rares certitudes, règnent de nombreuses incertitudes relativement à l'organe qui doit répondre des conséquences dommageables des actes de la commission bancaire⁹⁴ (a) et les conditions dans lesquelles cet organe doit répondre (b)⁹⁵.

a) Une difficile détermination de l'organe responsable

En ce qui concerne l'organe responsable des fautes de la commission bancaire dans les deux zones, on peut hésiter entre les Etats et la banque centrale.

En faveur de la responsabilité de la banque centrale, on a pu évoquer l'argument selon lequel elle dote la commission bancaire de son budget de fonctionnement⁹⁶. Toutefois, cet

⁹² En zone CEMAC, il appartiendra certainement à la Cour de justice communautaire d'établir les règles en la matière.

⁹³ Voir, Saïd DIB, « La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie », Banque et Droit, n° 80, nov. – déc. 2001, p. 17.

⁹⁴ L'absence de personnalité juridique des commissions bancaires dans les deux zones les soustrayant aux poursuites judiciaires.

⁹⁵ Ces deux questions ont été examinées au cours du séminaire BEAC sur le rôle des pouvoirs publics dans le nouveau dispositif de surveillance bancaire dans la zone BEAC.

⁹⁶ C'est le cas dans les deux zones, voir pour illustration l'article 5 de l'annexe à la convention de 90 portant création de la COBAC.

argument est discutable car on peut se demander si la charge dont il est question ici est une charge de fonctionnement. Il est difficile de l'admettre.

En faveur cette fois-ci de la responsabilité des Etats, plusieurs arguments peuvent être invoqués parmi lesquels :

- les commissions bancaires étant leur émanation, ils seraient les mandants et les commissions des mandataires ;
- à titre de droit comparé, en France où les moyens (matériels et humains) de la commission bancaire sont fournis par la banque centrale, c'est l'Etat qui répond des fautes de la commission.

Si l'imputation des fautes de la commission bancaire à l'Etat semble plus indiquée, une question demeurera dans les deux zones : s'agira-t-il de l'Etat dans lequel la faute a été commise ou de l'ensemble des Etats ? La commission bancaire étant un mandataire de plusieurs Etats, il est difficile de comprendre qu'un seul Etat supporte les conséquences dommageables de ses actes. La solution la plus indiquée serait donc la responsabilité « in solidum » des Etats. Mais, cela posera le problème de savoir comment cette « solidarité atténuée » serait mise en œuvre concrètement.

b) Une nécessité de conditions de responsabilité rigoureuses

Que la responsabilité des fautes de la commission bancaire pèse sur la banque centrale ou sur les Etats (individuellement ou collectivement, et dans ce dernier cas, conjointement ou solidairement), la question des conditions d'engagement de cette responsabilité se pose. Bien que la responsabilité des commissions bancaires n'ait pas encore été mise en jeu dans les deux zones, on pourrait, en s'inspirant de l'exemple des pays ayant une culture juridique semblable à celle qui a cours dans les deux zones, dire que la responsabilité pourrait être engagée pour deux principales raisons : prise d'une décision ayant causé un préjudice à un tiers (cette décision pouvant consister en un acte ou en une abstention⁹⁷) et actes préjudiciables des liquidateurs ou des administrateurs provisoires nommés par la commission bancaire. Quoiqu'il en soit, il convient de dire que la triple exigence en matière de responsabilité doit être établie : l'existence d'une faute, d'un dommage et d'un lien de causalité.

En ce qui concerne la faute, il doit s'agir d'une faute lourde, car la commission est tenue d'une obligation de moyen et non d'une obligation de résultat. Un arrêt du Conseil d'Etat français datant de novembre 2001 décide « La responsabilité de l'Etat pour les fautes

⁹⁷ Un tiers pourrait, par exemple, prétendre que si la commission bancaire avait joué correctement son rôle, la banque n'aurait pas fait faillite et ses dépôts n'auraient pas été engloutis.

commises par la commission bancaire dans l'exercice de sa mission de surveillance et de contrôle des établissements de crédit ne se substitue pas à celle de ces établissements vis-à-vis, notamment, de leurs déposants ; que dès lors, et eu égard à la nature des pouvoirs qui sont dévolus à la commission bancaire, la responsabilité que peut encourir l'Etat pour les dommages causés par les insuffisances ou carences de celle-ci dans l'exercice de sa mission ne peut être engagée qu'en cas de faute lourde »⁹⁸. Cette solution qui censurait un arrêt de la Cour d'appel administrative de Paris qui avait considéré que toute faute commise par la commission bancaire dans la surveillance et le contrôle des établissements de crédit engageait la responsabilité de l'Etat, peut être étendue aux deux zones, compte tenu du fait que sur la question, les deux commissions ont les mêmes pouvoirs que leur homologue française. Cette exigence d'une faute lourde explique que même en France où la responsabilité de l'Etat pour faute de la commission bancaire a souvent été invoquée, elle a été rarement retenue. Ce qui pourrait laisser croire qu'on est en présence d'une responsabilité théorique ou simplement virtuelle. Il n'en est pourtant rien, non seulement parce que la responsabilité de l'Etat avait été retenue dans l'arrêt *Maljournal*⁹⁹, mais aussi parce que dans l'espèce suscitée, si le Conseil d'Etat a pu considérer que certains faits reprochés à la commission bancaire ne pouvaient pas être qualifiés de fautes lourdes, il a estimé que l'un d'eux en était une, ce qui l'a conduit à décider que « cette faute lourde commise par la commission bancaire a contribué à concurrence d'une fraction qui peut être fixée à 10%, à la réalisation du préjudice subi par les requérants ».

Il convient de signaler qu'en dépit du classicisme de la solution de l'arrêt du 30 novembre 2001, sa justification semble avoir évolué. En effet, la justification traditionnellement admise était « les difficultés techniques liées à la fonction de contrôle »¹⁰⁰. Dans l'arrêt de novembre 2001, référence est faite plutôt à la responsabilité des établissements de crédit vis-à-vis de leurs déposants pour souligner que celle de l'Etat ne se substitue pas à celle-ci ; ce qui, compte tenu de la nature des pouvoirs dévolus à la commission bancaire, justifie l'exigence d'une faute lourde¹⁰¹. Même si cette solution n'est pas favorable aux déposants qui subissent la défaillance de l'établissement de crédit, elle est difficile à contester. En effet, le mécanisme de la responsabilité doit-il servir de mécanisme d'assurance ?

⁹⁸ C.E., 30 nov. 2001, Ass. n° 219562 : Min. éco. Fin. Et ind. C/ Epx. Kechichian et a., JCP 2001, éd. E, pan. 2032 ; Les Petites Affiches, n° 28, 7 février 2002, concl. A. SEBAN.

⁹⁹ Dans cet arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 20 janvier 1964, il était reproché à la commission bancaire, qui avait eu connaissance à la suite d'une très brève enquête sur place d'irrégularités graves dépassant la norme des infractions banales à la réglementation, de s'être contentée d'adresser aux dirigeants une mise en garde et de n'avoir pas fait procéder à une nouvelle enquête approfondie avant la mise en faillite survenue 13 mois plus tard.

¹⁰⁰ Voir à cet effet, la note de C. Gavalda sous Trib. Adm. Marseille, 1^{er} déc. 1988, JCP. 1989, éd. E, II, 15480.

¹⁰¹ Pour un commentaire de la décision, voir J-L. GUILLOT, Banque et Droit, somm. de jurisprudence, pp.56-57.

B) UN IMPERATIF DE RENDRE LE CONTROLE PLUS EFFICACE

Il ne suffit pas de donner au contrôleur les moyens d'effectuer ses vérifications pour assurer au contrôle son efficacité. Il est utile de rappeler à cet effet que les défaillances que l'on a relevées au niveau du contrôle bancaire avant la création des commissions bancaires dans les deux zones ne résidaient pas dans l'absence de contrôle, mais dans l'absence de suite (et pour la zone UMOA, probablement de l'absence de professionnalisme car la commission de contrôle bancaire qui jouait ce rôle n'était pas composée que de techniciens). Pour être efficace, le contrôle doit faire l'objet d'un suivi assez rigoureux (1). Par ailleurs, compte tenu des expériences passées et récentes, il est bon que le transfert de la maîtrise du contrôle aux commissions bancaires soit renforcé (2).

1- Les suites du contrôle

La proportion élevée du contrôle ponctuel dans la masse des contrôles peut laisser croire que les suites du contrôle sont assurées. Théoriquement, cela est vrai car les commissions bancaires relancent les établissements pour qu'ils leur indiquent quelles sont les mesures qui ont été prises pour redresser une situation anormale relevée lors de leur passage ; elles repassent même dans les banques pour s'assurer que ces mesures ont été effectivement mises en œuvre. Mais ceci ne suffit pas pour assurer au contrôle toute son efficacité. Il faudrait qu'en l'absence de réaction, qu'il y ait des sanctions clairement définies, que les commissions bancaires les prennent et surtout que celles-ci soient effectivement appliquées. Or, s'il existe des sanctions à la disposition des commissions bancaires dans les deux zones, si les commissions en usent chaque fois que cela s'avère nécessaire¹⁰², il est à déplorer que leur exécution rencontre de nombreux obstacles, dont certains proviennent des Etats et leurs structures. Les commissions bancaires étaient pourtant en droit d'attendre des pouvoirs publics un « soutien plus attentif et plus efficace ¹⁰³ ». Dans la zone CEMAC, la situation avait atteint des proportions telles qu'elle a suscité un séminaire sur « le rôle des pouvoirs publics nationaux dans le nouveau dispositif de surveillance bancaire dans la zone BEAC »¹⁰⁴.

¹⁰² Il est important de signaler qu'en la matière, la sanction n'est pas une fin en soi, c'est le rétablissement de la situation normale qui préoccupe la commission bancaire ; c'est pourquoi le prononcé d'une sanction traduit généralement l'échec des négociations informelles visant à amener les dirigeants à prendre les mesures adéquates.

¹⁰³ L'expression est tirée du rapport de la COBAC pour l'exercice 1994/1995, p. 20.

¹⁰⁴ Ce séminaire a été organisé à Douala du 05 au 08 avril 1994. Si depuis lors, la situation a évolué, il est difficile de dire qu'elle s'est totalement normalisée parce que dans les différents rapports d'activité de la COBAC, on relève encore quelques récriminations.

2- Le renforcement du transfert de la maîtrise du contrôle à la commission bancaire

Avant la création des commissions bancaires dans les deux zones, les pouvoirs publics nationaux jouaient un rôle prépondérant en matière de contrôle bancaire. Que ce soit dans la zone CEMAC ou dans la zone UMOA, cette expérience n'a pas été concluante. En effet, les influences de diverses natures s'exercent plus facilement sur les autorités nationales que sur les autorités sous – régionales. Par ailleurs, ces structures ayant fait leurs preuves, il serait bon que leur maîtrise sur le contrôle soit accrue pour éviter que le rôle, encore important, des structures nationales ne paralyse l'intéressante œuvre des commissions bancaires.

En faisant intervenir suffisamment les mécanismes traditionnels de prévention des difficultés des établissements bancaires, la réglementation en Afrique noire francophone présente un fort relent prudentiel et quantitatif. Ce qui peut s'expliquer par le fait que les risques bancaires intrinsèques y sont encore essentiellement des risques traditionnels (risque de crédit). Néanmoins, il convient de reconnaître qu'elle comporte des insuffisances et des limites. Au rang des premières, on pourrait citer, par exemple, la protection défaillante du monopole accordé aux établissements du crédit ; ce qui fait en sorte que ces derniers font face à une concurrence déloyale et parasitaire dans le cœur même de leur activité que constituent la collecte des dépôts et l'octroi des crédits. Quant aux limites, l'exposition aux chocs extérieurs (qui est plus grande du fait de la nature même du système bancaire composé en grande partie de filiales de banques étrangères) et la multiplication des types de risques rendent le développement de nouvelles techniques de prévention incontournable.

CHAPITRE II : UNE TIMIDE PERCEE DES MECANISMES MODERNES DE PREVENTION DU RISQUE POSSIBLE DE DIFFICULTE DES FIRMES BANCAIRES

Après avoir longtemps eu recours à un système prudentiel traditionnel caractérisé par son aspect quantitatif, la communauté bancaire internationale recourt de plus en plus à de nouvelles techniques de prévention des difficultés bancaires. A l'heure de la mondialisation des échanges, il est à peine besoin de signaler que ces nouvelles méthodes accordent une place de choix à la coopération internationale. Par ailleurs, la démocratisation de plus en plus poussée des institutions amène à déléguer les responsabilités de plus en plus aux principaux acteurs du domaine. La coopération internationale et l'autoréglementation apparaissent des alternatives (ou des compléments) aux instruments traditionnels de gestion de la santé bancaire. Relativement aux deux zones, s'il est souhaitable d'accroître la prise en compte de la coopération internationale (section I), il ne nous paraît pas (encore) souhaitable de consacrer l'autoréglementation.

SECTION I : UNE PLUS GRANDE PRISE EN COMPTE DE LA COOPERATION INTERNATIONALE

La préservation d'un système bancaire sain n'a jamais été une sinécure, mais dans un environnement de plus en plus ouvert aux mouvements internationaux, cela devient un défi majeur. Les exigences de capital, par exemple, qui jouent un rôle important en matière de prévention des difficultés auraient du mal à être efficaces dans un cadre national. En effet, les tentatives unilatérales afin de les accroître pour les banques nationales se heurteraient à la résistance des banques pour des raisons de perte de compétitivité. Il devient important de mettre l'accent sur la coopération internationale. Depuis 1974-75 cela a été fait en matière de supervision bancaire en général, et de lutte contre la défaillance en particulier, avec la création du Comité de Bâle¹⁰⁵, ce mouvement a été renforcé dans les années 80 après la crise mexicaine en 1982. Cette coopération a pour but de susciter une grande effectivité des normes. Pour y arriver, il faudrait une large contribution des différentes zones à leur élaboration car la nature

¹⁰⁵ Il s'agit d'un comité pour les pratiques de supervision et de régulation bancaire créé en 1975 qui se réunit sous les auspices de la BRI à Bâle (Suisse) et qui, à l'origine, représentait les banques centrales des pays du groupe des 10 (Allemagne, Belgique, Canada, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède), en plus de la Suisse et du Luxembourg ; d'autres pays y participent de plus en plus, notamment les pays émergents.

des institutions locales n'est pas dictée exclusivement par des considérations d'efficacité économique, mais reflète aussi les particularités d'un contexte, les valeurs sociales ou les préférences des principaux acteurs d'une société¹⁰⁶. La contribution des deux zones à l'élaboration des normes est malheureusement loin d'être satisfaisante (P.I), même si leur contribution à l'effectivité peut paraître acceptable (P.II).

P.I : UNE FAIBLE CONTRIBUTION A L'ELABORATION DES NORMES INTERNATIONALES

Les autorités bancaires dans les deux zones contribuent très faiblement à l'élaboration des normes internationales. Bien qu'il n'y ait pas un système de mesure, on trouverait difficilement une norme internationale dont l'origine remonte aux deux zones. Elles sont pour le moment essentiellement des bénéficiaires des initiatives des institutions internationales (FMI, BM, Comité de Bâle...) dans la formulation des projets de réforme institutionnelle à l'égard de la prévention et du redressement des crises¹⁰⁷. Pourtant, la spécificité de l'environnement bancaire aurait pu engendrer des constructions particulières à la zone¹⁰⁸ et non de simples plâtrages auxquels on assiste de temps en temps (qui d'ailleurs sont généralement définis à l'extérieur). Certes, il existe quelques normes propres dans les deux zones (comme les règles sur les créances douteuses). Mais, ces normes restent « purement locales » et ne vont pas au-delà. Qu'est-ce qui explique cette situation (A) et comment peut-on en sortir (B).

A) LES CAUSES

Les causes de la faible contribution des pays d'Afrique noire francophone à l'élaboration des normes bancaires sont nombreuses et variées. Elles tiennent d'abord à la nature même de la scène internationale qui est beaucoup plus un terrain de rapport de force ; or, il s'agit d'une zone de « petits pays ». Elles peuvent être liées également à une faible participation aux organisations internationales : faible affiliation et présence négligeable lors des rencontres entre superviseurs bancaires du monde. En effet, à l'exception de la réunion des

¹⁰⁶ Robert KEOHANE et Helen MILNER, *Internationalization and domestic politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

¹⁰⁷ En effet, du fait d'une prise de conscience que les crises bancaires provoquent des déficits budgétaires et peuvent accélérer la demande d'aide internationale, ces institutions ont montré un intérêt subit pour le développement et l'application des standards en matière bancaire.

¹⁰⁸ L'une des préoccupations du Comité de Bâle est d'ailleurs d'assurer une certaine souplesse de manière à permettre l'adaptation des paramètres des normes (notamment de l'Accord de Bâle) à des contextes financiers différents de ceux dans lesquels évoluent les pays ayant participé à leur élaboration initiale.

superviseurs bancaires d'Afrique centrale et de l'ouest¹⁰⁹, les commissions bancaires ne sont assidues pratiquement à aucune organisation. Elles peuvent enfin être liées à l'absence de « bouillonnement intellectuel » autour de la « chose bancaire » (il n'y a pas encore eu une « appropriation de la question de la banque » par les milieux intellectuels)¹¹⁰ et à l'absence d'une définition claire et précise de la politique monétaire.

B) LES SOLUTIONS POSSIBLES

Le premier effort à faire pour améliorer la contribution de la zone à l'élaboration des normes est d'encourager leur présence partout où se prennent les décisions relatives au système bancaire. Cela impliquera certainement des moyens matériels et humains. Mais comme il ne suffit pas d'être présent, il faudrait également assurer la formation continue de nos hommes de manière à favoriser leur capacité à conceptualiser des propositions. Il faudrait en plus, et cela est valable d'un point de vue beaucoup plus général, développer nos capacités de négociation dans les instances internationales. Enfin, il faudrait qu'il y ait déjà une prise de conscience à notre niveau de l'importance de la banque dans le système économique et une traduction un peu plus concrète de cette prise de conscience.

P.II : UNE CONTRIBUTION QUASI SATISFAISANTE A L'EFFECTIVITE DES NORMES

Si la contribution à l'élaboration des normes est décevante, la contribution à leur effectivité l'est moins, qu'il s'agisse de réceptivité (A) ou de contrôle de leur application (B).

A) LA RECEPTIVITE DES NORMES

Dans la zone, les normes définies sur le plan international sont généralement traduites dans la réglementation, malgré le fait que s'agissant de recommandations, elles ne sont, a priori, pas obligatoires. Certes, le contexte fait en sorte que cela rentre en application généralement plus tard que partout ailleurs (c'est le cas du ratio de solvabilité dont le niveau de 8% ne sera atteint en zone CEMAC qu'à la fin de l'année 2004). Si l'on considère que la réglementation bancaire

¹⁰⁹ La création de ce groupement en 1995 est d'ailleurs essentiellement l'œuvre du Comité de Bâle qui depuis 1990 a décidé de renforcer sa coopération avec les groupes régionaux existants et d'encourager la création d'autres là où il n'en existait pas.

doit prendre en compte le souci de progressivité, il est difficile de condamner cette intégration à son rythme. Ce qui est certain, c'est qu'à une échéance plus ou moins longue, les deux zones intègrent les recommandations internationales. C'est ainsi que sur l'ensemble des 25 principes du comité de Bâle pour une supervision bancaire efficace, la réglementation en zone CEMAC est conforme ou globalement conforme par rapport à 20. Ce qui est une moyenne acceptable.

B) LE CONTROLE DE L'APPLICATION DES NORMES

Le contrôle de l'application des normes constitue un moyen efficace d'assurer l'effectivité des normes car il ne servirait à rien de prendre des normes qui ne sont pas respectées. Un bon contrôle commande qu'il y ait de nombreuses conventions de coopération ou de collaboration entre les différentes autorités bancaires. Si l'on ne s'en tient qu'à ce point, la contribution des deux zones serait très faible. En effet, dans les deux zones, des conventions formelles n'ont été signées qu'avec les autorités françaises ; il n'en existe même pas entre les deux zones ! Toutefois, il convient de relativiser le poids de cette absence : l'importance même des conventions est souvent contestée parce que certains trouvent que non seulement leur négociation prend du temps, mais aussi, quelquefois, leur aspect formel apparaît finalement plus comme un obstacle à l'échange d'informations¹¹⁰. Ce qui compte, ce serait plutôt la disposition à apporter le concours. Or, dans les deux zones, les autorités sont toujours prêtes à apporter leur concours. La difficulté qui demeure est de savoir si elle bénéficierait du même concours dans l'hypothèse où elles seraient demanderesse.

SECTION II : UNE DIFFICILE APPLICATION DE L'AUTOREGLEMENTATION

L'histoire bancaire laisse apparaître un mouvement de balancier en ce qui concerne le problème de la réglementation : en effet, après une période de réglementation « dure » par les autorités publiques, on a assisté à une période d'assouplissement consistant à laisser une marge de plus en plus grande aux établissements bancaires, aussi bien au niveau de la réglementation qu'à celui du contrôle. Actuellement, on assiste plutôt à ce qu'on pourrait qualifier de

¹¹⁰ Dans la zone, les séminaires ou les manifestations de ce genre consacrés à la banque sont rares et généralement organisés par le secteur bancaire lui-même.

¹¹¹ Cela dit, la pratique des conventions d'échange, de coopération ou de collaboration est très répandue.

reréglementation¹¹². Ce qui suscite une controverse qui, à la limite, pourrait être fondée ailleurs, mais nous semble d'un intérêt immédiat relatif dans les deux zones (P.I). Pour l'instant, les autorités bancaires gagneraient à intégrer progressivement les exigences de la coréglementation (P.II).

P.I : LA RELATIVITE ACTUELLE DANS LA ZONE DE L'AUTOREGLEMENTATION

De plus en plus, des voix s'élèvent (non plus seulement parmi les « banquiers commerciaux » pour réclamer un assouplissement de la réglementation par les autorités au profit d'une réglementation par la profession. Si d'un point de vue général, on peut contester cette revendication, cela devrait l'être encore plus dans les deux zones, en l'état actuel des données. Après avoir brièvement présenté les termes du débat (A), on fera ressortir les éléments qui rendent le transfert difficile, et même peut-être pas souhaitable (B).

A) L'EXPOSE DE LA CONTROVERSE

Prenant appui sur le vaste mouvement de déréglementation qui a secoué tous les secteurs économiques, certains ont préconisé de laisser une marge beaucoup plus grande aux établissements bancaires. Pour les partisans de cette thèse, les crises bancaires seraient étroitement liées à l'absence de marge d'appréciation qui ne permettrait pas aux dirigeants de réagir suffisamment à temps aux mutations des environnements. Pour eux également, les banques connaissent leur environnement mieux que quiconque ; la réglementation devrait alors reposer en grande partie sur la profession et la discipline de marché.

Il est difficile de suivre cette position dans l'absolu, non seulement parce que dans le domaine spécifique de la crise bancaire, on ne constate pas un phénomène de déréglementation semblable à ce qui balaie l'ensemble des secteurs économiques¹¹³, mais aussi parce que, au-delà même du domaine de la crise bancaire, dans le domaine bancaire en général, la spécificité de la banque (notamment sa particulière vulnérabilité à la crise systémique) incite de nombreux auteurs à militer en faveur du maintien d'une réglementation publique. Enfin, dans nos deux

¹¹² L'expression est empruntée aux ouvrages de Amine TARAZI, **Risque bancaire, déréglementation financière et réglementation prudentielle – Une analyse en termes d'espérance-variance**, Limoges, PUF, 1996 et de Franck BANCEL, **L'Europe des Banques**, Boulogne, SEFI, 1993.

¹¹³ Voir, Ricardo VIEIRA ORSI, « La transformation du rôle de l'Etat à l'égard des crises bancaires dans l'Union européenne et au Brésil », rev. jur. Thémis

zones, ce maintien est encore plus indiqué du fait de nombreuses raisons comme la déficience des marchés, la faiblesse de la concurrence...

B) LA DIFFICULTE DE L'AUTOREGLEMENTATION DANS LES DEUX ZONES

Dans les deux zones, les dirigeants se plaignent du fait que « le pouvoir d'appréciation du risque de perte totale ou partielle sur chaque créance est enlevé à la direction managériale »¹¹⁴. Pourtant, en l'état actuel du fonctionnement du système bancaire, il est difficile de prôner un transfert absolu des pouvoirs aux établissements. D'abord parce que pour nous, autocontrôle et régulation externe sont plus complémentaires que concurrents¹¹⁵ ; ensuite, parce que trois obstacles décisifs semblent s'y opposer : l'opacité des bilans et des opérations (1), à la faible discipline du marché (2) et aux insuffisances de la concertation de place (3).

1- L'opacité des bilans et des opérations

Jusqu'à une date récente, la gestion des établissements se caractérisait par une véritable ombre épaisse autour des comptes et des opérations. Dans le bulletin n° 3 de la COBAC, par exemple, on peut lire dans la décision D-98/20 portant avertissement aux dirigeants d'une banque de la zone CEMAC comme violation de la réglementation bancaire : « la qualité de l'information comptable et financière est particulièrement médiocre, que de nombreuses pièces comptables ne sont pas saisies ou ne le sont que partiellement alors qu'elles portent sur des sommes considérables ; qu'ainsi, un retrait de 1 400 M effectué le 24/7/97 à la BEAC pour alimenter la caisse, n'a été porté au crédit du compte BEAC tenu par la ... que le 30/9/97, que de même, un déblocage de crédit de campagne de 526 M effectué le 13/2/97 au profit de ... n'a donné lieu à aucun enregistrement en comptabilité générale jusqu'en décembre... »¹¹⁶. Même si la situation n'est pas toujours aussi grave, on voit que la répugnance à la tenue d'une comptabilité (que l'on note sur le plan général) se retrouve également dans le domaine bancaire. Dans ces conditions, quelle crédibilité accordée aux bilans établis¹¹⁷ ?

¹¹⁴ Cf. intervention du représentant de l'APECAM (association professionnelle des établissements du crédit du Cameroun) au cours du séminaire sur le rôle des pouvoirs publics dans le nouveau dispositif de surveillance bancaire, op. cit..

¹¹⁵ V. dans le même sens, Sylvie de COUSSERGUES, Banque magazine, avril 1999, n° 602.

¹¹⁶ P. 87.

¹¹⁷ Surtout si on y ajoute le fait qu'avant les réformes comptables qui ont été opérées, la lecture de ces bilans-là n'était pas forcément aisée.

2- La faible discipline de marché

Elle tient essentiellement au caractère oligopolistique des systèmes bancaires de la zone¹¹⁸. En effet, dans la plupart des pays, le marché est dominé au maximum par trois (3) établissements faisant environ 70% de l'activité de collecte des dépôts et d'octroi des crédits¹¹⁹. Cet état de choses est susceptible de nuire à l'établissement d'une saine concurrence pouvant favoriser les critères du marché.

3- Les insuffisances de la concertation de place

Le domaine bancaire constitue un des domaines où les concurrents ne doivent pas se regarder « chiens de faïence », les difficultés de l'un peuvent rapidement se déteindre sur l'ensemble du système. Pour cela, la vivification du système bancaire suppose un nécessaire consensus non seulement entre les établissements de crédit au sein de la profession, mais aussi entre ceux-ci et les autorités bancaires (autorités monétaires, banques centrales, commissions bancaires). Or, les relations quotidiennes entre les divers intervenants ne sont pas totalement saines. Si ce n'est plus la grande suspicion et la réserve relevées au cours du séminaire BEAC sur le rôle des pouvoirs publics dans le nouveau dispositif de surveillance, ce n'est pas encore la situation souhaitée. Or, il est important qu'une véritable concertation se noue sur les problèmes posés non seulement par la restructuration bancaire, mais aussi sur la politique même du crédit et sa mise en œuvre.

En définitive, il n'est pas encore souhaitable qu'il y ait un véritable déplacement de la réglementation de l'ordre public vers un ordre professionnel. Par contre, le renforcement de la collaboration entre autorités bancaires et banques s'avère nécessaire.

P.II : L'INTEGRATION PROGRESSIVE DE LA COREGLEMENTATION

S'il n'est pas (encore) souhaitable d'instaurer une autoréglementation, il n'est non plus souhaitable de réglementer comme si l'on était encore à une époque de dirigisme pur et dur. Il convient de dire d'emblée que dans les deux zones, cela est bien compris car la concertation fait partie des principes de la réglementation. En effet, les textes sont préalablement soumis à la profession avant leur adoption. Toutefois, il pourrait être intéressant de faire un pas de plus et d'instaurer une coréglementation (ou corégulation), à condition d'entreprendre les réformes

¹¹⁸ Dans certains cas, on pourrait même aller plus loin et parler de duopole.

¹¹⁹ Il convient de reconnaître que cette situation n'est pas particulière à la zone ; en Afrique du Sud, par exemple, 4 grands établissements font 73% des actifs totaux, 6 banques sur 57 en font 86%, cf. *Economia*, op. cit., p. 106.

nécessaires. C'est pourquoi, après avoir présenté l'intérêt de la coréglementation (A), nous indiquerons les conditions nécessaires à sa mise en œuvre (B).

A) L'INTERET DE LA COREGLEMENTATION : LE RENFORCEMENT DE LA COLLABORATION ENTRE LES AUTORITES BANCAIRES¹²⁰ ET LES BANQUES

Il est significatif de rappeler que dans les deux zones, l'Etat s'est presque complètement désengagé des banques¹²¹. Ce désengagement salutaire¹²² lui permet de se consacrer à sa tâche essentielle que constitue la régulation et qui, comme dans tous les domaines, comprend : prévoir, collecter les informations utiles à la collectivité, édicter les normes... D'un point de vue général, les transformations de la société ont eu un impact sur cette tâche. En effet, si la régulation était exercée traditionnellement par l'Etat ou les pouvoirs publics, la nécessité d'associer les acteurs privés devient incontournable¹²³. La coréglementation apparaît alors d'abord comme une nécessité des temps modernes. Toutefois, cela ne suffit pas à la justifier dans un secteur dont la spécificité a été établie. Au-delà de cette nécessité, elle présente l'avantage de renforcer la collaboration entre les autorités bancaires et les banques et permet d'assurer aux normes établies une effectivité réelle. Ce qui, en définitive, faciliterait la tâche aux autorités de supervision.

B) LES CONDITIONS DE LA COREGLEMENTATION

L'étape de la corégulation ne peut être franchie que si un certain nombre de réformes sont entreprises dont l'une a trait à la refonte des textes organisant la profession. Ce qui nécessite une réflexion profonde et surtout que les autorités soient convaincues que ses conditions sont réunies. D'où la nécessité pour la profession d'entreprendre ce qui dépend d'elle, notamment, l'éducation des banquiers (1) et la vivification de l'association professionnelle (2).

¹²⁰ Il s'agit non seulement des autorités en charge de la supervision bancaire (commissions bancaires), mais aussi de celles chargées de la définition de la politique monétaire (autorités monétaires et banques centrales).

¹²¹ Il reste encore quelques établissements dans lesquels l'Etat détient encore une participation, mais cela ne devrait pas tarder à cesser, tout au moins pour les banques commerciales.

¹²² Ici, comme ailleurs, la présence de l'Etat actionnaire n'était pas bénéfique, v. à ce sujet, Michel BEBINE ETOGA, op. cit., pp. 46 et 47 et Olivier CAZAL, « Les PECO et les banques en quête de confiance », BANQUE magazine, n° 624, avril 2001, pp. 50 et 51.

¹²³ Voir à ce sujet, l'intéressant article de Jean-Ludovic SILICANI, « Demain, L'Etat régulateur », in Les Echos, mercredi 16 février 2000, p. 53 et ss.

1- L'éducation des banquiers

Il s'agit non seulement d'assurer aux banquiers une formation intellectuelle continue par le biais des recyclages, mais aussi une formation morale. En effet, si pour les dirigeants, l'agrément permet de s'assurer qu'ils ont la qualification nécessaire, une fois le sésame obtenu, rien ne permet plus de garantir leur mise à niveau permanente. Or, la finance en général, et la banque en particulier, constitue un domaine soumis à de constantes évolutions. Il y a donc une conscientisation des dirigeants à faire. Ce travail aurait pu être fait par les associations professionnelles

2- La vivification des associations professionnelles

Dans tous les pays, l'association professionnelle des établissements de crédit présente une grande importance¹²⁴. Dans nos deux zones malheureusement, elle ne joue pas véritablement son rôle. L'impression qui se dégage de la léthargie observée au niveau de son fonctionnement est que les établissements n'y adhèrent que parce qu'ils y sont obligés. On relève difficilement des entreprises d'envergure à mettre à son compte. C'est généralement à l'occasion de séminaires (ou autres manifestations de ce genre) organisés par d'autres structures qu'on note leur présence. Et encore, il leur arriverait quelquefois de refuser de prendre place à la table des discussions organisées sur le secteur bancaire (notamment celles qui ne sont pas organisées par les pouvoirs publics). Pourtant, il leur appartenait d'assurer une certaine formation à leurs membres et une éducation de la société à la « chose bancaire »

Au total, s'agissant du risque possible de difficulté des établissements bancaires, les mécanismes traditionnels doivent être revisités pour être adaptés aux mutations de l'environnement et les mécanismes nouveaux consacrés ou renforcés, en ayant conscience que, malgré tout cela, des difficultés pourraient toujours surgir. Il faudrait alors être prêt à les détecter à temps pour accroître les chances de leur résorption.

¹²⁴ Ce qui, entre autres, justifie l'obligation qui est faite à tout établissement de crédit d'y adhérer.

TITRE II : L'APPREHENSION DU RISQUE PROBABLE DE DIFFICULTE

Lorsque les difficultés n'ont pas pu être totalement évitées, on sera en présence d'une banque fragile dont la situation va nécessiter une attention particulière de la part des superviseurs. Au préalable, les autorités de supervision doivent être à même de détecter rapidement les premiers signes de difficulté. Pour cela, elles doivent déployer tous les moyens nécessaires pour bien connaître leurs sujets car, une fois la difficulté survenue, tout devient urgent. En dépit des contraintes de temps et de moyens, cela a été bien compris dans les deux zones où on peut noter un sérieux effort d'amélioration de la détection des difficultés des établissements bancaires (chapitre I). Cela dit, la simple détection ne suffit pas ; il faudrait encore que la difficulté détectée soit révélée. En la matière, des améliorations sont encore nécessaires (chapitre II).

CHAPITRE I : LA DETECTION DES DIFFICULTES DES ETABLISSEMENTS BANCAIRES : UNE AMELIORATION VARIABLE

La connaissance des établissements bancaires placés sous leur autorité permet aux superviseurs de détecter assez rapidement les premiers signes de difficulté. Cette rapidité dans la détection présente une très grande importance car, dès lors que les difficultés naissent, elles ont tendance à s'aggraver ; le défi pour les superviseurs bancaires est alors de les détecter avant qu'elles ne deviennent insolubles. La connaissance des établissements bancaires apparaît comme le meilleur moyen pour détecter de manière assez précoce leurs signes de défaillance. Néanmoins, il convient de reconnaître que l'acquisition de cette connaissance dans les deux zones n'est pas chose facile (en dépit du nombre relativement peu élevé des établissements). Elle passe par la collecte d'une information opportune, pertinente et de bonne qualité. Un système de reporting et de monitoring bien établi et un contact permanent avec les auditeurs externes et le management des banques pourraient leur être utiles en ce sens. C'est dire que l'amélioration de la détection des difficultés des établissements bancaires impliquait la construction d'un système de détection interne (section I) et externe (section II) efficace.

SECTION I : UN SYSTEME DE DETECTION INTERNE RENOVE

La détection interne des difficultés repose essentiellement sur la fonction de contrôle interne et sur celle de commissaire aux comptes. Dans le souci de le rendre véritablement opérationnel, les autorités ont, certes, amélioré le système comptable et d'information comme nous l'avons vu, mais elles ont surtout accru les diligences des commissaires aux comptes¹²⁵ (P.I) et essayé d'impliquer davantage le conseil d'administration (P.II).

P.I : L'ACCROISSEMENT DES DILIGENCES DES COMMISSAIRES AUX COMPTES

Sur un plan général, quelques affaires récentes retentissantes ont remis au goût du jour le débat sur le rôle et les missions des commissaires aux comptes¹²⁶. En effet, compte tenu de l'importance des comptes dans l'appréciation d'une entreprise (ce qui est encore plus crucial pour une banque), la société est constamment à la recherche des voies et moyens pouvant faire en sorte qu'ils soient certifiés de manière efficace. C'est la raison pour laquelle, en dehors de l'agrément des commissaires, leurs diligences ont été accrues. Ainsi, en Afrique centrale, en vertu d'un règlement CEMAC¹²⁷ en cours d'adoption, pour le contrôle des établissements dont le total du bilan excède un seuil qui sera fixé par instruction du Président de la COBAC, le contrôle des commissaires aux comptes s'étendra à l'ensemble des aspects de la gestion qui contribuent à la pérennité des établissements (qualité du portefeuille de crédit, existence de procédures et d'un contrôle interne efficaces, rentabilité et caractère réaliste des comptes prévisionnels...). Désormais, leur contribution au contrôle des banques sera donc plus grande.

P.II : UNE PLUS GRANDE IMPLICATION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DANS LE CONTROLE INTERNE

La gestion des établissements bancaires souffrait jusqu'à présent d'un faible contrôle des décisions. En effet, en dehors des contrôles des établissements par les commissions bancaires, les autres mécanismes de contrôle ne fonctionnaient pas. Si les caractéristiques des zones

¹²⁵ Même si certains classent les commissaires aux comptes dans le contrôle externe, il convient de signaler que la grande majorité des auteurs (que nous rejoignons) les rangent dans le contrôle interne. En effet, il s'agit d'un des organes de la société.

¹²⁶ Il s'agit, notamment, des affaires Enron et World.com. aux Etats-Unis et Vivendi Universal en France où il y a eu des tentatives de maquillage des comptes avec l'aide des commissaires aux comptes.

¹²⁷ Les règlements CEMAC entrent directement en application dans les Etats membres, sans besoin de ratification.

rendent le contrôle par les déposants difficile, il devenait absurde de ne pas mettre l'accent sur le contrôle par les actionnaires. Dans les deux zones, la nécessité a été comprise. C'est ainsi que dans la zone CEMAC, la nouvelle réglementation du contrôle interne prévoit un comité d'audit rattaché à l'organe délibérant pour les établissements dont le total du bilan excède 50 milliards de FCFA. Ce comité est chargé, entre autres, d'apprécier la manière dont le contrôle et la maîtrise des activités sont effectués. Ce qui est de nature à le rendre plus attentif à la gestion de la banque. En effet, il est établi qu'un bon contrôle des dirigeants par les actionnaires est de nature à limiter les risques (et donc les dégâts) pris par les premiers. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles l'ampleur des dégâts a été moins forte dans les établissements privés que dans les établissements publics car les contrôles étaient mieux assurés dans les premiers par les maisons – mères (à travers l'obligation de reporting).

Le responsable du contrôle interne doit établir et transmettre au moins une fois par an un rapport à la commission bancaire, aux organes délibérant et exécutif et aux commissaires aux comptes. Cela dit, un regard extérieur sera toujours nécessaire pour rendre le contrôle plus efficace. C'est pourquoi le système de détection des difficultés ne pourra être pleinement opérationnel que s'il existe aussi un bon contrôle externe.

SECTION II : UN SYSTEME DE DETECTION EXTERNE AMELIORABLE

Le contrôle externe (au sens large) peut être effectué par les superviseurs bancaires et par des analystes indépendants¹²⁸. S'il y a déjà eu une sérieuse amélioration en ce qui concerne les premiers (P.I), presque tout reste à faire pour les seconds (P.II).

P.I : LE CONTROLE PAR LES SUPERVISEURS BANCAIRES

Lorsqu'on examine le contrôle fait par les superviseurs bancaires dans les deux zones, on relève une nette amélioration ces dernières années. Celle-ci s'est traduite par la modernisation de leurs méthodes et techniques de travail (A). Mais pour que la rénovation voulue par les autorités publiques donne toute son efficacité, il est nécessaire que le dispositif soit étoffé davantage (B).

¹²⁸ Pour ceux-ci, il s'agit plus d'analyse que de contrôle.

A) LA MODERNISATION DES TECHNIQUES ET METHODES DE TRAVAIL DES SUPERVISEURS BANCAIRES

On a vu que les commissions bancaires ont un rôle essentiel à jouer dans la préservation de la santé du système bancaire. La diversification et la complexité des risques font en sorte qu'elles ne peuvent jouer efficacement ce rôle que si leurs techniques et méthodes de travail sont modernes. C'est ce qui est fait (ou entrain d'être fait). Si l'on prend le cas de la COBAC, la surveillance sur pièces a été renforcée par la mise au point d'un nouvel outil : le système de collecte, d'exploitation et de restitution aux établissements de crédit des états réglementaires (CERBER). Pour bien saisir l'impact de ce nouvel outil, il faudrait au préalable avoir une vue (ne serait – ce que partielle) de l'ancien protocole d'échange d'informations entre les assujettis et le Secrétariat Général de la COBAC. Dans cet ancien système, les établissements de crédit devaient fournir des états sur support papier selon une périodicité dépendant de la nature des informations et de l'établissement (banque ou établissement financier). Ce système présentait de nombreux inconvénients parmi lesquels¹²⁹ :

- une surcharge de travail pour les banques ;
- la ressaisie des données par le Secrétariat Général (avec ce que cela comporte comme possibilité d'erreurs) ;
- des délais de transmission relativement longs.

Profitant de l'entrée en vigueur du nouveau plan comptable et de nouveaux états réglementaires, la COBAC a mis en œuvre le système CERBER qui repose sur un double échange d'informations entre les établissements de crédit et son secrétariat général. Cet échange se décompose en plusieurs étapes :

- a- les établissements de crédit transmettent, toujours selon une périodicité dépendant des critères vus ci-dessus, des fichiers issus pour l'essentiel directement de leur comptabilité¹³⁰ ;
- b- le Secrétariat Général de la COBAC traite les fichiers réceptionnés, confectionne les états réglementaires et restitue à chaque établissement les états le concernant¹³¹ ;

¹²⁹ V. « Modernisation de la surveillance sur pièces », in Bulletin de la COBAC, n° 4, octobre 2001, p. 21 – 29.

¹³⁰ Pour les documents mensuels ou trimestriels, les fichiers doivent parvenir à la COBAC au plus tard le 15 du mois qui suit la date d'arrêtés alors que pour ceux relatifs aux documents annuels, la limite prévue est le 15 du mois qui la fin du 1^{er} trimestre consécutif à la date d'arrêtés.

¹³¹ Pour les documents mensuels ou trimestriels, la COBAC doit restituer à chaque établissement les états le concernant au plus tard le dernier jour du mois qui suit la date d'arrêtés et pour les documents annuels, c'est au plus tard au dernier jour du mois qui suit la fin du 1^{er} trimestre consécutif à la date d'arrêtés.

- c- l'établissement dispose d'un délai pour contester les chiffres figurant dans les états réglementaires (15j à partir de la date de restitution des états), passé ce délai, les chiffres sont réputés valides et authentifiés.

Le système utilise le réseau Internet, notamment le courrier électronique. En effet, les fichiers sont transmis à la COBAC comme pièces jointes d'un message e-mail et les états leur sont restitués sous la forme d'un fichier excel toujours par le même canal. Par pragmatisme, et pour éviter une défaillance technique toujours possible, il est prévu que le destinataire (Secrétariat Général ou établissement assujetti) accuse réception dans les 48h. A défaut, l'émetteur devra prendre contact avec lui. Il s'agit d'une disposition salubre compte tenu de l'état d'avancée technologique dans la zone. Par ailleurs, un système de cryptage est prévu pour authentifier les messages envoyés et préserver la confidentialité des données.

Pour être valable, une remise doit contenir l'ensemble des fichiers prévus en fonction de la nature de la remise (annuelle ou mensuelle) et permettre de satisfaire tous les contrôles intra et inter fichiers. Dans le cas contraire, l'ensemble de la remise sera rejeté et devra faire l'objet d'une nouvelle présentation après correction.

Ce nouveau système améliore fondamentalement l'échange des informations entre la COBAC et les établissements assujettis en réduisant les risques d'erreur et les délais. Ce qui va rendre le travail de supervision plus efficace. Mais, il devrait être étoffé davantage pour être véritablement performant.

B) LA NECESSITE D'ETOFFER DAVANTAGE LES NOUVEAUX SYSTEMES

L'un des objectifs de cette rénovation est d'aboutir à une cotation des établissements bancaires de manière à pouvoir distinguer entre les banques donnant des signes de faiblesse et les banques saines. Le système de cotation de la COBAC (le SYSCO) permet de classer les établissements bancaires en 4 catégories selon le score obtenu : situation financière solide, situation financière bonne, situation financière fragile (avec 3 sous – catégories : fragilité légère, fragilité moyenne et fragilité très accentuée) et situation critique (avec 3 sous – catégories également : critique, très critique et irrémédiable). Conformément aux pratiques internationales modernes, les 5 éléments¹³² pris en compte dans le score comprennent aussi bien des données quantitatives issues de la comptabilité que des données qualitatives. S'agissant d'un système nouveau, il est difficile qu'il soit entièrement satisfaisant. En effet, ce

¹³² Les fonds propres (30%), la liquidité (20%), le portefeuille de crédits (20%), la profitabilité (10%) et le management et contrôle interne (20%).

jugement nécessite que l'on ait de nombreuses statistiques effectuées grâce à des bases de données bien fournies et que l'on établisse des indicateurs avancés de difficulté (« early warning systems »). C'est donc avec le temps que le système pourra donner sa pleine mesure. Il est donc nécessaire de l'évaluer régulièrement¹³³. Par ailleurs, une fois que le système permettra de savoir si une banque est fragile ou non, il faudrait définir les implications de la fragilité : rythme de surveillance¹³⁴, charge de gestion, actions à entreprendre...

Même si seule l'application permettra de se faire une idée précise de cette innovation, il convient de reconnaître que l'organisation au moins a été vraiment améliorée. Néanmoins, la vérification externe ne saurait reposer uniquement sur les superviseurs.

P.II : LA DETECTION EXTERNE PAR LES INSTITUTIONS AUTRES QUE LES SUPERVISEURS BANCAIRES

Dans les deux zones actuellement, en dehors du contrôle fait par les superviseurs, l'analyse externe des établissements présente de nombreuses lacunes (A) qui nécessitent le développement des agences privées de notation (B).

A) UNE ANALYSE EXTERNE ACTUELLE DES ETABLISSEMENTS BANCAIRES QUASI - INEXISTANTE

En réalité, parler actuellement d'analyse externe des établissements bancaires dans les deux zones (en dehors de celle effectuée par les superviseurs bancaires) peut paraître surprenant, tellement il se dégage comme un vide. Néanmoins, il convient de signaler les classements des banques effectués par certains organes de presse¹³⁵. Même si ces classements ne concernent pas seulement l'Afrique noire francophone, ils lui réservent assez souvent des remarques particulières. Toutefois, au-delà du mérite qu'ils ont d'exister (et doivent être encouragés), il convient de reconnaître qu'une analyse externe ne peut se fonder uniquement sur ces classements. Les conditions dans lesquelles ils sont effectués ne permettent pas toujours d'avoir toutes les données nécessaires pour se faire une opinion de la situation des établissements. Par ailleurs, assez souvent, les éléments pris en compte sont limités. Enfin, les

¹³³ D'ailleurs, le système de remise de supports papiers fonctionne encore parallèlement avec le nouveau système (il demeure même prépondérant car, à l'heure actuelle, très peu de banques en sont dispensées).

¹³⁴ Pour le moment, la notation permet d'accroître du rythme de surveillance mais au cas par cas.

¹³⁵ Le magazine *Economia*, par exemple.

données d'un établissement à l'autre ne correspondent pas toujours à la même période. Il serait bon que s'installe ou se développe la notation par des agences privées.

B) LA NECESSITE D'AGENCES PRIVEES DE NOTATION

Au moins parce qu'il est bon d'avoir une pluralité d'opinions sur la santé des établissements bancaires et que les classements effectués par les magazines de presse ne fournissent pas forcément des opinions précises, il est bon que la notation privée se développe. En effet, son champ d'observation et ses méthodes de travail sont nettement meilleurs par rapport à un système de classement. Certes, ce système comporte ses limites, notamment son caractère contractuel qui fait en sorte que l'analyse ne peut se faire que par rapport aux informations obtenues de la banque. Mais, si l'agence de notation veut préserver sa crédibilité, il lui appartient dans le cadre de ses relations avec ses clients d'être plus exigeante sur l'étendue des informations à fournir. Cela dit, dans un futur proche, il n'est pas très probable que de grandes agences s'installent dans la zone (au moins pour des raisons de rentabilité). La solution consisterait peut-être « à aller vers Mohammed », i.e. qu'il appartiendrait, peut-être, aux banques de se faire noter par des agences situées à l'étranger (o l'instar ce qu'ont fait certains pays africains). Cela aura certainement un coût, mais doit-on faire l'économie d'une solution lorsqu'il s'agit de prévenir les difficultés ? A notre avis, si l'on est convaincu de l'apport d'un système, on ne devrait rien ménager. Il appartiendrait alors aux autorités de trouver le moyen d'inciter les établissements à y aller : la prise en compte du rating de l'établissement dans l'octroi de certaines facilités ou dans le jugement des dirigeants (dans la zone CEMAC, par exemple, la note pourrait être prise en compte dans le SYSCO).

Le besoin de renforcement du système d'alerte implique non seulement la rénovation du système formel (section I), mais aussi la promotion et le développement d'un système informel (section II).

SECTION I : LE RENFORCEMENT DU SYSTEME FORMEL D'ALERTE

L'alerte pose essentiellement deux problèmes : le problème de son déclenchement (P.I) et celui de sa procédure (P.II).

P.I : LE DECLENCHEMENT DE L'ALERTE

Ici se posent deux questions : qui doit ou peut déclencher l'alerte et quand peut-il ou doit-il le faire. Si la première question renvoie à l'auteur de l'alerte (A), la deuxième quant à elle concerne le moment ou le critère (B).

A) L'AUTEUR DE L'ALERTE : UN BESOIN D'EXTENSION

En l'état actuel du droit positif, l'alerte est essentiellement l'œuvre des commissaires aux comptes et des associés¹³⁶. Si pour ces derniers, l'alerte est facultative, pour les premiers, il s'agit d'un devoir, qui, dans la zone BEAC, vient d'ailleurs d'être renforcé par un nouveau règlement CEMAC relatif au rôle des commissaires aux comptes : ils auront désormais l'obligation de saisir le secrétariat général de la commission bancaire lorsque, dans l'exercice de leur mission, ils constatent des faits jugés graves. Il s'agit : des faits de nature à influencer de manière significative la situation de l'établissement de crédit sur le plan financier ou sous l'angle de son organisation administrative et comptable ou de son contrôle interne ; des faits pouvant constituer une violation des lois et des règlements de nature à mettre en cause gravement la responsabilité de l'établissement de crédit ou de ses dirigeants ; des faits de nature à entraîner le refus ou des réserves graves en matière de certification des comptes et des faits de nature à compromettre la continuité de l'exploitation. Il convient de préciser qu'une

¹³⁶ Certes, l'Acte uniforme OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique (AUDSCGIE) instaure les groupements de prévention, mais dans la zone, il n'en existe pas encore.

pluralité des faits n'est pas nécessaire pour que les commissaires aux comptes soient astreints à l'alerte, un seul fait de cette nature suffit. Par ailleurs, il est souhaitable que l'interprétation de cette obligation d'alerter pour des faits constatés « dans l'exercice de leur mission » soit faite rigoureusement, au moins en ce qui concerne les établissements où leurs diligences seront élargies à l'ensemble de la gestion. De toutes les façons, sur un plan personnel, le commissaire aux comptes court plus de risques en s'abstenant qu'en alertant car, il est dégagé de toute responsabilité dans le cadre de l'exécution de son devoir d'alerte.

Enfin, bien que l'on comprenne le souci qui a guidé la restriction des personnes pouvant ou devant exercer l'alerte¹³⁷, nous pensons qu'il faudrait étendre cette possibilité non seulement en reconnaissant des pouvoirs à la représentation salariale, mais aussi en favorisant une alerte individuelle. En effet, ces derniers sont particulièrement intéressés à la (sur) vie de la banque parce que leur emploi et leur salaire en dépendent. Les risques inhérents à ce droit d'alerte devant être cantonnés par la définition d'une procédure d'alerte conséquente.

B) LE MOMENT OU LE CRITERE DE L'ALERTE

S'agissant du moment, nous dirons tout simplement qu'il est souhaitable que l'alerte ne soit déclenchée ni trop tôt (parce que cela pourrait aboutir plutôt à aggraver la situation de l'établissement), ni trop tard (puisque cela risquerait d'être inutile). Cela dit, la question peut se poser de savoir si le critère d'alerte doit être le même pour les différents auteurs possibles et quel doit être ce critère. Quant au critère, il faudrait que l'alerte soit déclenchée quand il y a de véritables signes de difficultés, mais sans que l'établissement soit déjà installé dans la défaillance. En dépit de la multiplication des critères pour ce qui concerne les commissaires aux comptes, le principal critère demeure « tout fait de nature à compromettre la continuité de l'exploitation ». Malgré son imprécision,¹³⁸ ce critère mérite d'être maintenu. Ce qui pose le problème de l'unicité ou de la multiplicité des critères. En effet, le critère actuel qui repose sur une opinion ne peut – il pas être difficile à apprécier pour certains ? Cela dit, pour ne pas compliquer une question déjà suffisamment complexe, il est peut-être plus indiqué de retenir le même critère pour tous, quitte à différencier les procédures.

¹³⁷ Il s'agit du souci de discrétion pour ne pas nuire au crédit de l'entreprise ; ce qui autorise d'ailleurs à s'étonner sur l'absence d'un droit d'alerte appartenant aux autorités judiciaires alors que le risque n'est pas présent.

¹³⁸ Compte tenu de la diversité et de la complexité des intérêts en jeu, il est difficile d'être très précis en la matière. Ce critère s'inspire de la notion de « going concern » du droit anglo – américain.

P.II : LA PROCEDURE DE L'ALERTE

Comme pour le critère, la procédure doit essayer de concilier au maximum, le souci de discrétion et celui d'urgence. C'est pourquoi à l'unicité de critère doit correspondre une diversité de procédures.

En ce qui concerne le déclenchement par les commissaires aux comptes, la procédure est déjà améliorée par la nouvelle réglementation. Alors, seule la procédure relative aux salariés (individuellement ou collectivement) nous intéressera ici.

Pour éviter qu'une alerte mal déclenchée n'alimente maladroitemment la rumeur, il serait souhaitable que l'alerte des salariés ait une destination essentiellement interne : commissaires aux comptes et administrateurs des établissements. On pourrait admettre que le seul destinataire extérieur soit la commission bancaire, ou même que cette dernière ne soit qu'un destinataire de second degré, ne devant être saisie que si les premiers destinataires n'ont pas réagi.

SECTION II : LE RENFORCEMENT DU SYSTEME INFORMEL D'ALERTE

En dehors du système d'alerte formel, il serait souhaitable de renforcer le système d'alerte informel. L'intérêt de cette alerte serait d'approfondir la connaissance des banques par les superviseurs bancaires (P.I) au travers de causeries élargies (P.II).

P.I : L'INTERET : L'APPROFONDISSEMENT DE LA CONNAISSANCE DES BANQUES

Une bonne supervision des établissements bancaires passe par leur meilleure connaissance par les superviseurs. Aucun moyen ne devrait être ménagé à cet effet. On pourrait adresser une seule directive aux superviseurs : « connaissez vos assujettis ». Or, à ce sujet, le formalisme peut constituer un obstacle non seulement parce que les informations importantes ne sont pas toujours détenues par les personnes visées, mais aussi parce que, même lorsque celles-ci possèdent effectivement l'information, elles pourraient être plus à l'aise de la délivrer dans des conditions plus simples.

P.II : LES MECANISMES : L'EXTENSION DES ACTEURS DE LA « CAUSERIE »

Au cours des discussions qu'ils ont avec les établissements bancaires, les superviseurs améliorent leur connaissance des établissements. Toutefois, deux reproches peuvent être faits dans les deux zones :

- Premièrement, ces discussions ont lieu généralement de manière formelle. Or, l'aspect formel de la rencontre est de nature à créer un phénomène de méfiance et de rétention de l'information. Les superviseurs devraient recourir plus que par le passé à des rencontres informelles car, au détour d'une simple causerie on peut obtenir des informations pertinentes.

- Ensuite, même lorsqu'elles ont lieu de manière informelle, ces rencontres ont tendance à ne concerner que le top management de la banque. Pour être suffisamment productives d'informations, ces discussions devraient avoir un champ plus large pour concerner aussi les employés. En effet, ceux-ci « vivant la banque au jour le jour », peuvent faire de nombreuses révélations au superviseur de nature à améliorer sa connaissance de l'établissement. Cet élargissement est important même si certains pouvoirs sont transférés au représentant des salariés tel que souhaité ci-dessus. En effet, non seulement le fonctionnement de la représentation salariale tel qu'il s'effectue jusqu'à présent de manière générale n'est pas satisfaisant¹³⁹, mais aussi, on peut redouter que son caractère formel représente un obstacle.

L'organisation de la détection des difficultés a été sensiblement améliorée dans les deux zones, celle de leur révélation également (même si c'est dans des proportions moindres que la première). En espérant que leur application permettra à la réforme de déployer toute son efficacité, il convient de reconnaître que malgré le déploiement de tous ces moyens, un établissement bancaire pourra toujours être confronté à des difficultés sérieuses de nature à compromettre la suite de son exploitation, au moins à cause de la possibilité des chocs externes. A cet effet, il convient d'améliorer l'analyse des grands risques pour ne plus prendre en compte seulement le risque probable ou statistique, mais le risque maximal (par des simulations des scénarios catastrophiques). Cela dit lorsque les difficultés ont été détectées et révélées, l'on est passé du stade d'un risque de difficulté à une difficulté avérée.

¹³⁹ Il y a de plus en plus un plaidoyer en faveur de sa réforme.

DEUXIEME PARTIE : L'APPREHENSION DE LA DIFFICULTE AVEREE DES FIRMES BANCAIRES

Il y a de sérieux efforts qui sont faits pour améliorer la détection des difficultés, notamment en la rendant plus rapide. D'autres mesures ont également été envisagées dans le même souci. Le déploiement de tout cet arsenal de mesures a pour objectif d'améliorer l'efficacité des mesures urgentes ou des premiers soins qui seront apportés à l'établissement qui montre des signes de fragilité. Il s'agit alors d'intervention propédeutique. Dans les deux zones, objet de l'étude, cette intervention mérite d'être renforcée (Titre I). En outre, la finalité de l'intervention propédeutique est de préparer la décision à prendre sur le sort de l'établissement. Ici également, des efforts doivent être fournis afin que le traitement soit adapté à la maladie (Titre II).

TITRE I : UNE INTERVENTION PROPEDEUTIQUE A RENFORCER

L'accélération des crises a rendu nécessaire la mise sur pied d'un ensemble de mesures permettant de sauvegarder les banques qui connaissent des difficultés passagères et d'empêcher la dégradation de leur situation économique. Ces mesures doivent faciliter, à temps, la mise en oeuvre des moyens permettant de faire face aux difficultés car, une fois la difficulté née, tout devient urgent. Cela peut nécessiter que l'entreprise soit mise en observation. Puisque les difficultés, quelles que soient leurs causes et leurs natures, finissent par se traduire en problème de crédit et de trésorerie, cela nécessitera généralement des mesures de recapitalisation de l'établissement. S'agissant des deux zones, si on peut y relever l'une (Chapitre I) et l'autre (chapitre II) mesures, elles méritent d'être améliorées.

Dans le dispositif applicable dans les deux zones, il n'est pas prévu en tant que tel une phase d'observation de l'établissement. Mais à l'observation de la pratique, on se rend compte que cette phase existe et qu'elle peut prendre deux formes selon les cas : une première forme que l'on pourrait qualifier de mise en observation simple (section I) et une deuxième qui a lieu par le biais de la mise sous administration provisoire (section II).

SECTION I : LA MISE SOUS OBSERVATION SIMPLE

Lorsque la commission bancaire est informée des difficultés d'un établissement bancaire, soit par son propre contrôle, soit par d'autres voies, elle peut, avant même de le mettre sous administration provisoire, décider d'observer l'établissement. C'est cette situation que nous qualifions d'observation simple. Elle est essentiellement caractérisée par une décision sur la charge de gestion de l'établissement (P.I). Mais, quelle que soit la solution retenue à ce sujet, il est nécessaire d'accroître la surveillance de l'établissement (P.II).

P.I : LA CHARGE DE LA GESTION DE L'ETABLISSEMENT

La question de la charge consiste à se demander si les dirigeants de l'établissement doivent être remplacés ou maintenus. A ce stade, le maintien des dirigeants devrait être le principe et leur remplacement l'exception.

A) LE MAINTIEN DE PRINCIPE DES DIRIGEANTS

Sauf lorsque les dirigeants ont fait preuve d'une prévarication ou d'une insuffisance caractérisée, ils ne devraient pas être écartés à ce stade. En effet, ils ont à leur avantage une bonne connaissance de l'établissement et de ses problèmes. Cette connaissance pourrait être bénéfique dans le rétablissement de la banque. Certes, même sans avoir commis une légèreté particulière, les dirigeants pourront néanmoins avoir contribué à la dégradation de la situation (par des erreurs), les écarter ne serait pas forcément judicieux (si tant il est vrai que l'expérience est la somme des erreurs passées) ; il serait probablement plus indiqué de leur

infliger des sanctions comme l'avertissement ou le blâme et accroître la surveillance de leur gestion.

B) LE REMPLACEMENT EXCEPTIONNEL DES DIRIGEANTS

Il ne faudrait pas que le souci de maintenir les dirigeants aboutisse à se retourner contre l'intérêt de l'établissement. C'est pourquoi lorsque cela s'impose, ils doivent céder la place à d'autres. Dans cette optique, la solution doit dépendre essentiellement de trois considérations au moins : leur responsabilité dans la survenance des difficultés, leur aptitude à la coopération et, surtout, leur capacité à résoudre la difficulté. Si la situation de fragilité est la résultante d'une mauvaise gestion, le remplacement des dirigeants devrait être envisagé. Si, responsables ou non de la situation, ils n'ont pas les capacités nécessaires pour redresser le navire, il devient nécessaire de les remplacer

Toutefois, la solution devrait être prise sans perdre de vue les risques inhérents car, si le remplacement des dirigeants peut aboutir à susciter ou à aggraver l'évanouissement de la confiance du public en cette banque, le remède aggraverait le mal au lieu de le soigner ! C'est la raison pour laquelle cette mesure drastique ne devrait être prise qu'avec beaucoup de prudence.

Dans les zones CEMAC et UMOA, cette problématique semble être bien perçue de la part des superviseurs : on ne relève ni un remplacement systématique des dirigeants, ni leur maintien automatique. Tout est cas d'espèce. Le remplacement a souvent lieu soit sous la forme d'une démission d'office¹⁴⁰, soit par la mise sous administration provisoire¹⁴¹.

P.II : L'ACCROISSEMENT DE LA SURVEILLANCE OU DE L'ASSISTANCE

Que les dirigeants aient été remplacés ou non, la gestion de l'établissement devra désormais faire l'objet d'un contrôle assez strict et poussé. Ce contrôle peut théoriquement prendre la forme d'une assistance (A) et d'une surveillance accrues des autorités de supervision (B).

¹⁴⁰ Il faut noter que les administrateurs eux-mêmes peuvent décider du remplacement des dirigeants.

¹⁴¹ Dans la zone CEMAC, depuis 1992, il y a eu une démission d'office et 11 mises sous administration provisoire.

A) L'ACCROISSEMENT DE L'ASSISTANCE

L'assistance consiste à associer aux dirigeants de l'entreprise une personne dont le concours sera nécessaire pour la prise de certaines décisions importantes de la vie de l'établissement. Elle n'est pas fréquente dans la zone car, non seulement l'administration provisoire (comme nous le verrons) équivaut généralement au remplacement des dirigeants, mais aussi, la gestion des banques même en temps normal est déjà suffisamment soumise à des autorisations préalables de la commission bancaire au point où cela pourrait apparaître comme de l'assistance. Mais, il serait souhaitable de restreindre leur domaine en temps normal pour l'accroître en période de difficulté. En effet, si en temps normal, la gestion de l'établissement bancaire relève d'abord et essentiellement de ses dirigeants, en période de crise, le péril qui menace la banque en particulier et le système bancaire, en général, commande que l'on apporte des restrictions à ce principe.

B) L'ACCROISSEMENT DE LA SURVEILLANCE

Contrairement à d'autres domaines de la vie économique, la surveillance bancaire est permanente. Mais, lorsqu'il s'agit de surveiller un établissement qui montre déjà des signes de difficulté, la surveillance devrait être régulière et étendue. En effet, il ne serait plus indiqué de surveiller l'établissement sur une base bisannuelle ou même annuelle ; l'établissement devra faire l'objet d'un contrôle dont la périodicité ne devrait pas dépasser le trimestre. Ce contrôle doit couvrir tous les domaines de la gestion bancaire. Si la nécessité d'accroître l'assistance et la surveillance des actes des dirigeants est bien perçue dans les deux zones, le problème qui est susceptible de se poser (et qui se pose d'ailleurs) est celui de sa réalisation. En effet, l'accroissement de l'intensité de la supervision entraîne des implications de ressources aussi bien financières qu'humaines. Le budget des commissions bancaires devrait donc être à mesure de supporter ce surcroît de coût, d'autant plus qu'il s'agit d'un des principes auxquels le Comité de Bâle attache du prix¹⁴². Par ailleurs, le problème de leurs effectifs limités a déjà été suffisamment évoqué.

¹⁴² Pour satisfaire à cette exigence, les commissions bancaires sont amenées à procéder à des arbitrages (douloureux) ; c'est ainsi que l'une d'elles a dû restreindre l'équipement de sa bibliothèque au profit des missions des inspecteurs.

SECTION II : LA MISE SOUS ADMINISTRATION PROVISOIRE

Lorsque la situation de l'établissement apparaît assez critique, il faudrait aller au-delà de la simple observation pour mettre l'établissement sous administration provisoire : il s'agit alors d'administration conservatoire par opposition à celle qui est prononcée à titre disciplinaire. Après avoir examiné la mise sous administration provisoire, il apparaît que les caractéristiques qui guident la décision elle-même (P.I) et ses effets (P.II) visent un maximum d'efficacité.

P.I : LA DECISION DE MISE SOUS ADMINISTRATION PROVISOIRE

L'analyse de la situation dans la zone ressortir deux principes majeurs qui doivent caractériser la décision de mise sous administration provisoire : célérité (A) et pertinence (B).

A) LA RECHERCHE DE LA CELERITE DANS LA DECISION DE MISE SOUS ADMINISTRATION PROVISOIRE

La décision de mettre l'établissement sous administration provisoire doit être prise assez rapidement. D'où une large ouverture de la saisine de la commission bancaire (1) et une possibilité de statuer par voie d'urgence (2).

1- Une large saisine de la commission bancaire

La saisine de la commission bancaire est assez largement ouverte puisque les deux modes sont prévues : la saisine par les tiers (dirigeants) et l'auto – saisine (elle peut se saisir).

2- Le recours à la procédure d'urgence

Lorsque la commission bancaire est saisie, en principe son mode de fonctionnement est tel que sa réponse pourrait nécessiter un temps assez considérable. C'est pourquoi pour certaines questions délicates et urgentes, il est prévu une procédure d'urgence consistant en une réponse par son Président, avant validation à la prochaine session. Au rang des questions de cette nature, figure la décision de mise sous administration provisoire. Le problème qui peut se poser concerne l'administration provisoire disciplinaire : le besoin de célérité peut-il conduire au sacrifice de la procédure disciplinaire, notamment du principe du contradictoire ? Il est souhaitable que ce principe soit respecté, quitte à réduire le délai de convocation à 48h.

Un réel effort est donc fait pour assurer à cette décision une rapidité suffisante. Néanmoins, cette recherche de la rapidité ne doit pas conduire à prendre une décision non pertinente car elle peut nuire à l'établissement.

B) LA RECHERCHE DE LA PERTINENCE DANS LA DECISION DE MISE SOUS ADMINISTRATION PROVISOIRE : L'EXIGENCE DE LA CESSATION DES CONDITIONS NORMALES D'EXPLOITATION

L'exigence de la cessation des « conditions normales d'exploitation » (CNE) vise à introduire une certaine prudence dans la mise sous administration provisoire en s'assurant que la situation de l'établissement justifie le recours à ce régime car, il ne faut pas perdre de vue qu'y recourir de manière injustifiée pourrait nuire à la banque. Cela dit, les législateurs ont fait preuve de beaucoup de souplesse en la matière en s'abstenant de lui donner un contenu précis (1), même si cela peut susciter des risques (2).

1- L'absence de caractérisation de la notion de « conditions normales d'exploitation »

La réglementation ne définit pas ce que signifie la cessation des conditions normales d'exploitation. Cela traduit la difficulté (voire l'impossibilité) à donner un contenu limitatif à cette notion. En effet, si l'on veut en faire une notion véritablement et complètement opérationnel, il n'est pas judicieux de l'enfermer dans une définition étroite alors que les situations concrètes sont elles variées et complexes. La non caractérisation apparaît donc à la fois comme le fruit d'une volonté mais également comme l'expression d'une difficulté.

2- Les risques de la non caractérisation des conditions normales d'exploitation

Si l'on comprend qu'il n'était pas souhaitable (et peut-être même possible) d'enfermer la notion dans les limites étroites d'une définition, il ne faudrait pas non plus perdre de vue que la non caractérisation présente un danger : si l'on peut admettre que le recours à des modes de financements anormaux caractérise une cessation des conditions normales d'exploitation, on peut se demander déjà ce qu'il faut entendre par « modes de financements anormaux ». Lorsqu'il s'agit d'apprécier des notions comme la normalité, il n'est pas toujours aisé de le faire, des nuances ou même des différences pouvant exister entre plusieurs auteurs. Néanmoins, pour une banque, il n'y a pas mille moyens de financement, ce qui rend la circonscription de cette notion possible. Mais la difficulté demeurera pour certains modes de financement, tel que le refinancement, de savoir à partir de quand doit-on les considérer

comme anormaux. Est-ce la fréquence du refinancement auprès de la banque centrale qui rend ce mode anormal ou la proportion ? Pour sortir de la difficulté, il ne restera plus qu'à déterminer l'auteur de l'appréciation. C'est dire qu'en dépit de ces difficultés, il y a une possibilité de cantonner la notion de cessation des conditions normales d'exploitation sans l'enfermer dans une définition étroite.

P.II : LES EFFETS DE LA MISE SOUS ADMINISTRATION PROVISOIRE

La décision de mettre l'établissement sous administration provisoire a pour but de lui apporter rapidement les premiers soins dont il a besoin. La décision produira donc un certain nombre d'effets ayant trait soit à l'établissement lui-même (A), soit à ses créanciers (B).

A) LES EFFETS DE L'ADMINISTRATION PROVISOIRE SUR L'ETABLISSEMENT

En ce qui concerne l'entreprise, la décision va entraîner des effets essentiellement par rapport à sa gestion et le problème de son financement. La recapitalisation de l'établissement devant être abordée dans le chapitre suivant, seule sa gestion sera examinée ici.

Contrairement à ce qui se passe en droit commun des entreprises en difficulté, la pratique dans le domaine bancaire¹⁴³ tend à assimiler administration provisoire et dessaisissement des dirigeants. En effet, en dehors de quelques rares hypothèses¹⁴⁴, lorsque la décision est prise, elle vaut remplacement des dirigeants. Autant nous étions d'avis que dans la phase d'observation simple le principe doit demeurer le maintien des dirigeants, autant nous partageons cette pratique. A ce stade de la procédure, il y a fort à parier qu'une difficulté traduit ou des erreurs dans la politique de l'établissement, ou une incapacité. En effet, il est de plus en plus commun de penser que dans un monde « mou – flou » comme celui dans lequel nous vivons actuellement, les dirigeants des temps normaux ne sont pas nécessairement ceux des temps de crise. En conséquence, même s'il devrait y avoir maintien des dirigeants, il serait souhaitable qu'il y ait inversion des rôles : si dans le droit commun, l'administrateur a généralement pour rôle d'assister les dirigeants, ici l'administrateur assumera les responsabilités de direction et les dirigeants se contenteront de l'assister.

¹⁴³ Cette pratique se fonde sur les textes qui énoncent que l'administrateur provisoire est « doté de toutes les attributions nécessaires à l'administration et à la direction de l'établissement ».

¹⁴⁴ En zone CEMAC, malgré la mise sous administration provisoire d'une banque centrafricaine, ses dirigeants avaient été maintenus.

Même lorsque l'établissement aura été mis sous administration provisoire, il est nécessaire de surveiller sa gestion pendant cette période.

B) LES EFFETS DE L'ADMINISTRATION PROVISOIRE SUR LES CREANCIERS DE L'ETABLISSEMENT

Les créanciers de l'établissement bancaire sont nombreux et variés : en dehors des créanciers particuliers que constituent les déposants et les salariés, il y a les fournisseurs. S'agissant de ces derniers et des salariés, leur situation relève du droit commun des entreprises en difficulté, conformément à la distinction entre la personne morale qui sert de support juridique à la banque et la banque elle-même¹⁴⁵. Nous ne nous y attarderons donc pas, sauf à préciser, en ce qui concerne les salariés, que l'évolution actuelle du droit commun qui vise à les protéger davantage doit être renforcée.

Quant aux déposants, si leur traitement relève du cadre commun, ils seront considérés comme des créanciers ordinaires. En conséquence, ils s'exposeraient au risque de la non indemnisation. Ce qui va déteindre sur la crédibilité du système bancaire. C'est pourquoi il est souhaitable que l'atteinte à leurs droits soit exceptionnelle et la moins profonde possible. A cet effet, en attendant la mise sur pied effective du fonds de garantie des dépôts, l'intervention en dernier ressort pourrait faciliter la mise à disposition de leurs dépôts. En effet, l'expérience passée a montré que l'interdiction ou la limitation des retraits avait tendance plutôt à susciter la panique et la ruée sur l'établissement.

¹⁴⁵ Cette jurisprudence qui a été affirmée par le C.E. français dans l'arrêt Dubois le 18 mars 1959 et réaffirmée par la C.A. de Paris le 2 mars 1990 dans une affaire impliquant la Lebanese Arab Bank évite la dissolution automatique et autorise, par exemple, le développement d'une activité non bancaire par la banque en liquidation. Elle rend le contrôle de la liquidation plus complexe puisqu'elle instaure une coexistence entre liquidateur bancaire et syndic judiciaire : au Gabon, par exemple, le CNC avait nommé un liquidateur bancaire à la succursale gabonaise de la BCCI et radié cette dernière de la liste des banques, ce qui n'a pas empêché le TPI de Libreville statuant en matière commerciale d'admettre la BCCI au bénéfice de la procédure de règlement judiciaire et de nommer deux syndics judiciaires (jug. Du 21 août 1991, Rép. N° 962/90-91 du TPI de Libreville). Enfin, on peut également signaler que cette jurisprudence est contraire à l'unicité du patrimoine.

CHAPITRE II : LE RETABLISSEMENT DES FONDAMENTAUX DE LA BANQUE FRAGILE : SA RECAPITALISATION

Lorsqu'un établissement connaît des signes de faiblesse, cela se traduit ou se révèle par un déséquilibre de ses fondamentaux (liquidité, solvabilité, rentabilité). Les premiers soins à lui apporter doivent donc consister à préserver ou à rétablir rapidement cet équilibre rompu (ou qui menace de l'être) par des « prompt corrective actions »¹⁴⁶. Ce qui pose la question de savoir qui doit ou peut le faire. C'est d'abord le problème du prêteur en dernier ressort (section I), mais c'est aussi celui de l'augmentation des fonds propres de l'établissement (section II).

SECTION I : UN BESOIN DE REFORMATION DE LA FONCTION DE PRETEUR EN DERNIER RESSORT

En période de crise bancaire, la question se pose de savoir s'il ne faudrait pas qu'il existe un organe chargé d'approvisionner les banques saines en liquidité. Cette question a été posée en Angleterre dès 1802 par M. H. Thorton¹⁴⁷. C'est la question controversée du principe même d'un « prêteur en dernier ressort » (P.I). Une fois la controverse sur le principe soldée, le problème a rejailli sur ses modalités (P.II).

P.I : LA CONTROVERSE SUR LE PRINCIPE DE L'ADMISSION D'UN PRETEUR EN DERNIER RESSORT

L'admission du principe d'un prêteur en dernier ressort a suscité une vive controverse. Cette controverse, dont il n'est pas inutile de rappeler les termes, opposait les adversaires (A) aux partisans (B) du principe. Son issue - la consécration du principe - est importante pour les deux zones.

¹⁴⁶ Il s'agit de mesures urgentes à prendre pour éviter que ne s'installe une véritable crise bancaire.

¹⁴⁷ H. THORTON, « An enquiry into the nature and effects of the paper credit of Great Britain ».

A) LA THESE EN DEFAVEUR

Un courant assez bien représenté a milité en défaveur de l'admission du principe d'un prêteur en dernier ressort. La revue de la littérature laisse apparaître que les auteurs qui relevaient de ce courant avançaient essentiellement deux arguments : l'aléa moral (1) et le coût financier de l'intervention (2).

1- L'aléa moral

L'aléa moral est une expression utilisée en finance pour « désigner tout ce qui encourage les grandes institutions financières à prendre des risques en partant du principe qu'elles recueilleront le fruit de l'opération tout en étant protégées des pertes éventuelles »¹⁴⁸. Or, la fonction de prêteur en dernier ressort qui peut être présentée comme une opération exorbitante des règles du marché dispensant la banque défailillante de l'obligation de paiement crée le risque d'encourager les banques à ne pas tenir leurs engagements ou à prendre des risques exorbitants. C'est la raison pour laquelle certains auteurs s'y opposent. Pour ceux-ci, la perspective pour les dirigeants d'avoir à assumer leurs engagements est de nature à les rendre plus raisonnables dans la prise des risques.

2- Le coût financier de l'intervention

L'autre argument généralement avancé en défaveur de la fonction de prêteur en dernier ressort est son coût financier. En effet, cette intervention serait de nature à alourdir le déficit public et / ou à renchérir le coût du crédit. Cet argument semble spécieux car même la non intervention a un coût encore plus grand (celui-ci n'étant pas seulement financier), comme nous allons le voir dans les arguments en faveur du principe du prêteur en dernier ressort.

B) LA THESE EN FAVEUR

Face au courant minoritaire, il existe un courant fortement représenté pour qui la fonction de prêteur en dernier ressort ne doit pas faire de doute. Les arguments invoqués par ces auteurs sont nombreux. Il s'agit, entre autres, de la garantie publique due aux déposants (1), du coût de l'abstention (2) et de la stabilité du système financier (3).

¹⁴⁸ Ricki Tigert Helfer, « Ce que la garantie des dépôts peut et ne peut pas faire », in F & D, Mars 1999, p. 23.

1- La garantie publique due aux déposants

La réglementation bancaire dans l'UMOA impute explicitement à l'Etat la responsabilité finale de rembourser les déposants en cas de fermeture d'un établissement de crédit¹⁴⁹. Dans la zone CEMAC, en l'absence d'un texte pareil, on peut se demander si cette garantie existe. Seule la pratique aurait pu nous permettre de soupçonner une réponse à cette question. Malheureusement, dans le cas d'espèce, elle ne saurait être décisive : si le poids élevé supporté par les Etats dans la restructuration bancaire¹⁵⁰ peut faire incliner vers l'admission de l'existence de cette garantie, on peut aussi se demander si la solution n'était pas plutôt liée au fait que les Etats étaient généralement actionnaires des entreprises en cessations de paiements. Dans ce cas, n'était-ce pas l'Etat actionnaire qui intervenait et non les pouvoirs publics¹⁵¹ ? De plus, même s'il s'agissait de ce dernier aspect, tout porte à croire que les Etats ne sont intervenus qu'à cause du caractère systémique de la crise de l'époque. Au Cameroun, par exemple, les pouvoirs publics n'ont pas pris la charge de la liquidation des banques Méridien BIAO et Crédit Agricole survenue plus tard (pourtant, c'est l'un des pays où la prise en charge par l'Etat a été très élevée). Quoiqu'il en soit, le souci de l'ordre public et le fait qu'il appartient à l'Etat de veiller au contrôle des établissements (rôle qu'il a délégué dans les deux zones à des organes supranationaux) commandent l'existence de cette garantie, au moins en cas de crise générale du système bancaire.

2- Le coût de l'abstention

L'abstention a un coût qui est très élevé : sur le plan financier d'abord, car la vulnérabilité particulière des banques fait en sorte que l'abstention peut provoquer une généralisation de la crise (crise systémique) ; or, étant entendu qu'en vertu de la garantie publique due aux déposants, ce seront les pouvoirs publics qui vont supporter les conséquences (comme cela a été le cas aussi bien dans les deux zones qu'aux Etats-Unis et au Japon), cela représenterait un coût financier plus élevé que s'il y avait eu intervention. L'hypothèse d'une contagion milite donc en faveur de la fonction de prêteur en dernier ressort.

Ensuite, sur le plan socio-économique, les conséquences vont être encore plus grandes car non seulement il y aura eu de nombreuses pertes d'emploi dans les banques et dans les entreprises clientes qui n'auront pas pu bénéficier des services bancaires, mais aussi, il y aura

¹⁴⁹ On peut s'interroger sur la compatibilité de cette disposition et la jurisprudence signalée ci-dessous qui énonce que la responsabilité de l'Etat ne se substitue pas à celle des établissements.

¹⁵⁰ Voir infra, tableau 11.

¹⁵¹ Surtout lorsqu'on sait que même lorsqu'il était actionnaire minoritaire, l'Etat prenait une grande part dans la nomination des dirigeants des banques, et même dans leur gestion. L'Etat aurait donc assumé en quelque sorte les conséquences dommageables de ses actes.

un ralentissement de la croissance économique. Ce qui fait souvent dire que le peuple aura payé deux fois (une première fois du fait du ralentissement économique et une seconde fois du fait de l'utilisation de l'argent public pour résoudre la crise). La question se pose avec plus d'acuité dans les deux zones car il n'existe pas encore de fonds de garantie des dépôts¹⁵². Il vaut alors mieux intervenir plus tôt pour éviter ces conséquences dramatiques.

3- La stabilité du système bancaire et financier

S'il est vrai que le soutien à une institution financière, même solvable, peut créer un aléa moral (notamment si cela aboutit à protéger l'institution des réalités du marché), il n'en demeure pas moins vrai que le risque de défaillance de tout le système bancaire en cas de faillite d'un établissement est de nature à légitimer l'aide que les pouvoirs publics peuvent lui apporter. En effet, même si l'aide publique aux entreprises a toujours posé un problème par rapport au principe même de son admission, du fait de la rupture de l'égalité qu'elle entraîne, il convient de relever que la pratique internationale montre que cela se fait presque partout, seules les modalités variant d'un pays à l'autre. Par ailleurs, dans le domaine bancaire, cette aide se justifie encore plus car il ne s'agit plus seulement de protéger l'établissement en difficulté, mais de préserver tout le système. C'est cette idée qui a suscité le principe « too big to fail » en vertu duquel, certaines banques, très grandes par leur taille, sont jugées très importantes pour qu'on les laisse faire faillite. Si on peut avoir quelque réticence quant à son caractère discriminatoire (encore que cette discrimination puisse être qualifiée de positive), cela ne devrait pas amener à remettre en cause le principe même de l'aide, mais plutôt les conditions de son bénéfice.

Au total, on constate qu'il y a plus d'intérêt à admettre le principe d'un prêteur en dernier ressort. D'ailleurs, si l'on examine la scène internationale, on se rend compte que la fonction a été souvent utilisée, même dans des pays chantres du libéralisme comme les Etats-Unis. C'est ainsi que lors de la crise boursière de 1987 aux Etats-Unis, le Système fédéral de réserve a fait des déclarations rassurantes, selon lesquelles elle était prête « as the nation's central bank », à alimenter le marché en cas de besoin¹⁵³. Dans une conférence à l'AFB, le 1^{er} juin 1988, Paul Volcker affirmait que « le marché ne se serait pas ouvert normalement le 20 octobre 1987 s'il n'y avait pas eu beaucoup de choses qui se passaient dans les coulisses et si d'importantes liquidités n'avaient pas été apportées au marché par les banques et aux banques elles-mêmes

¹⁵² Voir infra, la nécessité de créer un fonds de garantie, p.99.

¹⁵³ Voir Bulletin de la Banque de France, n° 70, octobre 1999.

par la banque centrale »¹⁵⁴. De même, après les attentats du 11 septembre 2001, la Réserve fédérale a eu à intervenir pour préserver la stabilité du système financier. Immédiatement après le drame, Roger W. Ferguson, Vice – président de la Fed a déclaré : « la Fed se tient prête à délivrer autant de liquidités que nécessaires ». Il s'est d'ailleurs très vite mis en contact avec ses homologues internationaux, offrant à la Banque centrale européenne (BCE) et à la Bank of Japan de garantir leurs réserves en dollars pour leur permettre d'assurer la compensation des opérations menées par les banques de leurs zones respectives. Selon le journal *Les Echos*, la Réserve fédérale aurait injecté près de 120 milliards de dollars US¹⁵⁵. Au Japon, le 25 novembre 1997, le ministre des finances et le gouverneur de la banque centrale déclarent dans un communiqué conjoint leur volonté de remplir leur engagement de préserver la stabilité des transactions interbancaires et à protéger pleinement les dépôts. En conséquence de quoi, ils se déclarent « déterminés à garantir une liquidité suffisante pour empêcher tout retard dans le paiement des dépôts et d'autres engagements des institutions financières... ». On peut donc affirmer avec A. TARAZI¹⁵⁶ que la nécessité d'une intervention publique a été reconnue dès le début du XIX^e siècle et celle d'un prêteur en dernier ressort largement admise. Toutefois, si la controverse semble s'être refermée par rapport au principe, elle a rebondi sur le terrain des modalités du prêteur en dernier ressort.

P.II : LA CONTROVERSE SUR LES MODALITES DU PRETEUR EN DERNIER RESSORT

Même si la problématique sur l'intervention du prêteur en dernier ressort s'est soldée à l'avantage de la thèse favorable, il convient de ne pas perdre de vue que la thèse contraire présentait néanmoins quelque pertinence. Ces critiques devraient être prises en compte dans la détermination des conditions (A), des formes de l'intervention (B) et de l'acteur (C).

A) LES CONDITIONS D'INTERVENTION DU PRETEUR EN DERNIER RESSORT

Le premier débat sur les conditions de l'intervention a lieu autour de la question de savoir si l'intervention du prêteur en dernier ressort doit être limitée. Autrement dit, cette intervention doit-elle avoir lieu uniquement pour les banques en difficulté de liquidité, mais solvables ou

¹⁵⁴ Le 19 octobre 1987, Wall Street a chuté de 25% en 24 heures.

¹⁵⁵ Les Echos du mercredi 11 septembre 2002, p. 7.

¹⁵⁶ A. TARAZI, op. cit., note 3.

alors peut-elle également bénéficier aux banques ayant un problème de solvabilité ? Le second porte sur le caractère punitif ou non du taux d'intervention. Pour réduire le risque de moralité, une perspective orthodoxe prétend que l'intervention ne doit avoir lieu que pour les banques en difficulté de liquidité et que ces opérations doivent impliquer une sanction : au minimum, elles doivent être faites à un taux d'intérêt punitif plus élevé que les taux du marché¹⁵⁷. Il est difficile de suivre entièrement cette opinion pour plusieurs raisons :

- la fonction de prêteur en dernier ressort se justifie par les imperfections du marché de crédit (la survie d'une banque peut être menacée par une crise de liquidité et, par ailleurs, la défaillance d'une banque peut provoquer des effets d'instabilité dans le système) ; c'est cette reconnaissance de la vulnérabilité potentielle des banques quant à la structure de leurs bilans et l'instabilité provoquée par l'asymétrie d'information entre les institutions bancaires et leurs clients qui fondent la fonction (il n'y aurait donc pas lieu de sanctionner les bénéficiaires en appliquant nécessairement un taux supérieur à celui du marché) ;
- il est admis que la distinction entre une crise de liquidité et une crise de solvabilité est difficile à faire, surtout dans un court délai. L'intervention du prêteur en dernier ressort doit se faire généralement de manière très rapide pour préserver la confiance des déposants et éviter la contagion. Par contre, pour savoir s'il s'agit d'un problème de solvabilité, il faudrait mesurer les pertes réelles et potentielles des actifs et même les comparer avec d'autres éléments, ce qui exige du temps¹⁵⁸ ;
- la pratique a montré qu'en général un problème prolongé de liquidité annonce ou se solde par un état d'insolvabilité.

Le prêteur en dernier ressort devrait donc intervenir aussi bien lorsqu'il y a des difficultés isolées que lorsqu'il y a de l'instabilité dans le système ; son action pourrait donc concerner le moyen ou le long terme (par contre, cette considération liquidité – solvabilité peut influencer la forme de son intervention, comme nous le verrons ci-dessous). En Finlande et en Espagne, par exemple, la banque centrale n'a pas fourni un soutien de liquidité mais une assistance à long terme aux banques. Dans d'autres pays, les banques centrales se sont trouvées obligées de transformer des opérations de liquidité à court terme en des prêts à long terme¹⁵⁹. L'inconvénient de cette solution (qui a été pratiquée en Afrique noire francophone) est de conférer à la banque centrale la propriété ou la quasi – propriété de la banque. Or, pour le F.M.I., la propriété ou la quasi – propriété des banques commerciales est incompatible avec les

¹⁵⁷ C'est l'opinion, par exemple, d'Olivier DAVANE. « Quelles réformes pour le système financier international ? », séminaire monétaire international de la BDF, mars 2000.

¹⁵⁸ P. DUQUESNE, « Supervisory role of the central bank », in C. ENOCH, J.H. GREEN (ed.), op. cit., note 8, p. 397.

¹⁵⁹ Ricardo VIEIRA ORSI rapporte que dans certains cas, les banques centrales sont allées jusqu'à intervenir dans le contrôle des banques, s'engageant ainsi dans la gestion bancaire.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

rôles d'autorité monétaire et de supervision des systèmes bancaires. C'est pourquoi, pour garantir l'intégrité des banques centrales, elle exige que les prêts à long terme soient garantis par les gouvernements ou financés dans leurs budgets. Cela a été le cas en Afrique noire francophone : dans la zone BEAC, deux décisions du conseil d'administration de l'Institut d'émission en octobre 1990 et en mars 1991 avaient autorisé la consolidation d'une fraction de ses concours sur les Etats à des conditions de taux et de durée concessionnelles¹⁶⁰. Il n'y a donc eu ni limitation à la liquidité, ni pénalisation des bénéficiaires (probablement à cause du caractère systémique de la crise)¹⁶¹.

Si la vision orthodoxe n'est généralement pas retenue, il convient de souhaiter que la fréquence de l'intervention du prêteur en dernier ressort prenne en compte les considérations relatives à la création d'un aléa de moralité, qui encourage des prises de risque importantes et irresponsables par les dirigeants. Pour cela, le prêteur devrait faire preuve de beaucoup de pragmatisme dans son intervention en ne perdant pas de vue que chaque liquidité octroyée injustement est un coût supplémentaire pour celui qui va supporter la charge finale de la crise. D'ailleurs, il est bon que son intervention soit encadrée par la limitation de certains prêts - soit en fonction de l'état du bénéficiaire¹⁶², soit en fonction de la durée du prêt, ou même des deux¹⁶³ - et que la charge finale soit répartie entre les différents acteurs. Il doit également créer un climat d'incertitude autour de son intervention en ne s'engageant pas dès le départ à prendre des mesures spécifiques en cas de crise bancaire. Il ne doit pas donner l'impression que son intervention est acquise d'avance ; il s'agit d'appliquer la doctrine de « l'ambiguïté constructive » qui aura d'autant plus de chance de surprendre que les formes d'intervention seront variées.

B) UNE NECESSITE DE VARIER LES FORMES DE L'INTERVENTION DU PRETEUR EN DERNIER RESSORT

Dans les deux zones, l'intervention des banques centrales a consisté essentiellement à consolider sur les Etats les engagements des établissements à un taux préférentiel. Or, les modes d'intervention possibles sont variées : prêts directs aux banques, réduction ou abandon

¹⁶⁰ Il s'agissait d'un taux de 3% sur 15 ans avec un trois ans de différé d'amortissement.

¹⁶¹ L'idée d'une pénalisation pourrait être utilement explorée, au moins lorsque, comme cela est généralement le cas, la de liquidité résulte de fautes de politiques financières. Cela aurait l'avantage de réduire le poids des restructurations sur les finances publiques.

¹⁶² La nature de ses difficultés (liquidité ou solvabilité, par exemple).

¹⁶³ Les prêts à long terme, par exemple, pouvant être interdits pour certains établissements, en fonction de leur situation.

des exigences de réserves¹⁶⁴, application étendue des possibilités d'escompte... Il est souhaitable à l'avenir que ses formes d'intervention soient plus étendues.

La prise en compte des considérations relatives aux conditions et aux formes d'intervention permettra de déterminer qui peut efficacement jouer ce rôle.

C) L'ACTEUR DE L'INTERVENTION EN DERNIER RESSORT

Il y a généralement un débat consistant à savoir qui doit jouer le rôle de prêteur en dernier ressort entre l'Etat et la banque centrale. Même si ce n'est que récemment que les banques centrales ont reçu le mandat de gardien de la stabilité des prix¹⁶⁵, l'examen de la scène internationale laisse apparaître que ce rôle a été généralement joué par elles¹⁶⁶ : Ricardo VIEIRA ORSI rapporte que cela a été notamment le cas au Chili, en Côte d'Ivoire, en Hongrie, en Corée, au Koweït, en Mauritanie, aux Philippines, en Pologne et en Tanzanie¹⁶⁷. Il convient de reconnaître qu'un certain nombre d'éléments plaident en faveur de la banque centrale : les caractéristiques de la fonction de prêteur en dernier ressort (ambiguïté constructive et pragmatisme dans l'intervention) milite en faveur d'un organe compétent et indépendant. Dans les deux zones, entre l'Etat et la banque centrale, c'est cette dernière qui s'approche le plus de ces caractères. Par ailleurs, sa présence sur les marchés financiers constitue également un atout. Cela dit, il existe des cas où c'est le gouvernement (en Suède, par exemple) ou des institutions proches (en Argentine, la loi sur la convertibilité qui limite ce genre d'opération a institué deux fonds gouvernementaux spéciaux à cette fin) qui ont joué ce rôle.

A notre avis, le rôle ne devrait pas nécessairement être joué par l'une ou l'autre institution. Rien n'empêche (comme cela a été le cas dans les deux zones) qu'il y ait une intervention des Etats et des banques centrales. Cette option mérite d'être approuvée et encouragée car le poids des besoins peut être tel qu'il est difficile pour une seule institution de le supporter sans s'exposer elle-même à de sérieuses difficultés. Seulement, il serait bon que les deux interventions soient coordonnées afin d'accroître leur efficacité, l'une pourrait apporter un soutien de court terme et l'autre de moyen et long termes.

¹⁶⁴ Ce système eut été difficilement applicable à l'époque pour la simple raison que les deux zones se trouvaient encore dans le système de l'encadrement du crédit et ne pratiquaient pas encore le système des réserves obligatoires.

¹⁶⁵ M. GUITIAN le situe au XX^e siècle, voir « Bank soundness in a global setting » publié dans l'ouvrage collectif de C. ENOCH et J.H. GREEN (ed) op. cit., note 8, p. 518.

¹⁶⁶ Cf. J. DANIEL, M.I. SAAL, « Macroeconomic impact and policy response », in W.E. ALEXANDER, J.M. DAVIS, L.P. EBRILL, C.-J. LINDGREN (ed.), Systemic Bank restructuring and macroeconomic policy, p. 41 (1997).

¹⁶⁷ Ricardo VIEIRA ORSI, « La transformation du rôle de l'Etat à l'égard des crises bancaires dans l'Union européenne et au Brésil », op. cit, p. 25.

SECTION II : UNE AUGMENTATION HYPOTHETIQUE DES FONDS PROPRES DE L'ETABLISSEMENT FRAGILE

Lorsqu'une banque se retrouve dans une situation de fragilité, la première mesure à prendre est d'essayer de préserver sa liquidité et sa solvabilité. Ceci passe par le renforcement de ses fonds propres. L'augmentation des fonds propres apparaît de plus en plus comme une technique de financement utilisée même par les entreprises prospères¹⁶⁸. Si la décision d'augmentation des fonds propres est rendue de plus en plus facile¹⁶⁹, sa réalisation ne se fera pas de manière aisée selon que l'on envisage les fonds propres de base (P.I) ou les fonds propres complémentaires (P.II).¹⁷⁰

P.I : LES FONDS PROPRES DE BASE : LE RECOURS AUX ACTIONNAIRES

Le renforcement des fonds propres de base (ou véritables fonds propres) de la banque passe par le recours aux actionnaires, actuels ou nouveaux. L'examen de la réglementation et de la pratique laisse apparaître que le recours aux premiers est limité (A) alors que le recours aux seconds est difficile (B).

A) UN RECOURS AUX ACTIONNAIRES ACTUELS LIMITE : LE RENFORCEMENT DU DEVOIR D'ACTIONNAIRE ?

Dans la plupart des pays, la réglementation bancaire prévoit qu'en cas de fragilité de la banque, les autorités peuvent recourir aux actionnaires actuels en vue de la recapitalisation ; il s'agit de ce que l'on appelle « le devoir d'actionnaire ». Si ce devoir existe bel et bien dans les deux zones¹⁷¹, il convient de relativiser son efficacité, celle-ci étant liée à la portée du recours. Or, dans les deux zones, comme en France¹⁷² et dans beaucoup d'autres pays, il s'agit tout simplement d'invitation et non d'une véritable obligation de recapitaliser. On aurait pu croire qu'il s'agit d'un scrupule vis-à-vis de la liberté d'investir. Mais cet argument serait spécieux car de nombreuses exceptions plus graves (comme la perte de la propriété) sont prévues en d'autres circonstances. Certes, la possibilité de perdre leur droit (soit par un retrait d'agrément

¹⁶⁸ V. F. M. SAWADOGO, op. cit., p. 49.

¹⁶⁹ Dans le domaine bancaire, l'augmentation du capital est une décision soumise à l'autorisation de la commission bancaire.

¹⁷⁰ Les fonds propres de base sont pratiquement l'équivalent de ce qui est appelé couramment « véritables fonds propres » et les fonds propres complémentaires, les « quasi fonds propres ».

¹⁷¹ En zone CEMAC, il est prévu par l'article 40 de l'annexe à la convention de 1992 précitée.

¹⁷² Il s'agit de l'article 52 de la loi bancaire de 1984.

ou par un changement forcé d'actionnaires) pourrait agir comme une contrainte indirecte de nature à minimiser le risque de non réponse des actionnaires. Mais il convient de signaler que la non réponse n'est pas une simple hypothèse d'école, car il est arrivé que les actionnaires refusent de fournir le concours nécessaire.¹⁷³ Le risque est assez grand dans les deux zones compte tenu de la structure du système bancaire composé principalement de filiales de banques étrangères. Il n'avait pas été facile à la fin des années 1980 d'obtenir des maisons – mères qu'elles apportent de l'argent frais. L'existence de cette obligation aurait légitimé davantage le changement ou l'adjonction d'actionnaires à titre de sanctions de son inexécution.

De même, à titre de conscientisation et pour « renforcer » cette obligation essentiellement morale, on devrait, à l'instar de ce qui se fait en France, faire figurer dans le dossier de demande d'autorisation des prises de participation ou d'agrément une lettre dans laquelle les apporteurs de capitaux prendraient acte des dispositions relatives au devoir d'actionnaire.

Par ailleurs, l'article 40 de l'annexe à la convention de 1992 portant harmonisation de la réglementation bancaire dans les Etats de l'Afrique Centrale ne donne le pouvoir d'invitation au Président de la Commission Bancaire que pour la **recherche** des solutions que la situation de l'établissement commande et non pour la **fourniture du soutien nécessaire** comme l'indique la réglementation française. Il y a là plus qu'une nuance de langage.

B) UN DIFFICILE RECOURS AUX NOUVEAUX ACTIONNAIRES

Lorsque les actionnaires actuels de la banque n'ont pas pu ou voulu procéder à l'augmentation de ses fonds propres, on peut recourir à de nouveaux actionnaires. Ce recours présente des difficultés variées selon qu'on envisage la zone CEMAC ou la zone UMOA.

Dans l'une et l'autre zones, l'expérience des années 80 – 90 a montré qu'il n'a pas été facile de trouver de nouveaux actionnaires pour les banques en difficulté. Dans la zone CEMAC, la difficulté s'aggrave du fait de l'absence d'un marché financier organisé. Certes, ce genre d'opération ne devrait être mené efficacement qu'avec des partenaires solides ; ce qui a priori les met en dehors de la bourse. Mais si l'on part de l'idée selon laquelle le développement efficient d'une bourse des valeurs pourrait susciter celui d'investisseurs collectifs, il faudrait convenir que ces derniers auraient pu servir de palliatifs. Par contre, dans

¹⁷³ Cela a été le cas en 1995 de la Banque Pallas – Stern, voir Sylvie de COUSSERGUES, *Gestion de la banque*, 2^e éd., Dunod, p. 75.

la zone UMOA où il existe une bourse de valeurs mobilières, l'effectivité de celle-ci n'est pas encore pleinement assurée¹⁷⁴.

Au total, l'inexistence ou l'ineffectivité des bourses de valeurs mobilières dans les deux zones rend la recherche de nouveaux actionnaires difficile. C'est l'occasion de regretter l'inexistence d'organismes spécialisés d'investissement dans les deux zones.

P.II : LES FONDS PROPRES COMPLEMENTAIRES : LE RECOURS AUX EMPRUNTS

A défaut de pouvoir renforcer ses véritables fonds propres, un établissement qui connaît de petits problèmes de solvabilité pourrait recourir au renforcement de ses quasi – fonds propres. Ceux-ci sont constitués généralement par les comptes d'associés avec convention de cession d'antériorité et par des emprunts à long terme. Etant donné que les comptes courants d'associé posent ici le même problème que le recours aux actionnaires, seuls les emprunts seront envisagés dans cette partie. A cet effet, il peut s'agir d'emprunts auprès des confrères (A) ou d'emprunts non bancaires (B).

A) LE RECOURS AUX EMPRUNTS BANCAIRES : LA NECESSITE DE RENFORCER LA SOLIDARITE DE PLACE.

Dans les zones UMOA et CEMAC, on ne note pas une véritable prise de conscience de la nécessité de la solidarité de place. Peut-être est-ce dû au fait que les risques systémiques intrinsèques sont limités par l'importance marginale des opérations interbancaires¹⁷⁵. Toutefois, les établissements bancaires ne devraient pas perdre de vue que l'importance des relations bancaires ne constitue pas la seule source du risque systémique. En effet, même la détérioration de la confiance que pourrait entraîner la fermeture d'un établissement pourrait déteindre sur les autres établissements¹⁷⁶, même en bonne santé. Il y a donc intérêt à renforcer la solidarité entre les établissements bancaires, surtout dans les moments de difficulté pour l'un d'eux.

¹⁷⁴ V. TIMAMO SIMO E., « Les principes fondamentaux pour un développement harmonieux des marchés financiers : la pertinence des processus des pays de l'Afrique noire francophone », mémoire de MBA en banque et finance, CESAG, 2002, 101p.

¹⁷⁵ V. Rapport annuel 2001 de la BCEAO, p. 78 et Bull. du marché monétaire de la zone BEAC, pp. 17 et 21.

¹⁷⁶ Surtout si les déposants n'ont pas pu être remboursés à cause d'une mauvaise gestion de la liquidation et de l'absence d'un mécanisme d'assurance des dépôts.

B) LE RECOURS AUX EMPRUNTS NON BANCAIRES

Lorsqu'une entreprise est en difficulté manifeste, cela provoque immédiatement la réticence des créanciers à traiter avec elle. Il en est de même pour une banque qui non seulement trouverait difficilement de nouvelles ressources, mais pourrait subir plutôt un retrait massif de la part des anciens clients.

Dans les deux zones, même quand les difficultés de la banque ne sont pas encore connues du marché, le problème de la recherche des ressources de long terme se pose. En effet, dans la zone CEMAC, il n'existe pas encore un marché financier organisé ; ce qui rend la recherche des fonds très difficile. Par contre, dans la zone UMOA où un marché existe, celui-ci peut difficilement être considéré, en l'état actuel, comme un instrument de financement des besoins des entreprises en général, et des établissements bancaires en particulier.

En définitive, il apparaît que le rétablissement des équilibres fondamentaux de l'établissement qui fait montre de signes de fragilité n'est pas aisé dans les deux zones : des mesures concrètes méritent d'être prises pour le faciliter. De même, le régime de l'observation des établissements en difficulté n'est pas clairement défini : l'administration provisoire que nous avons rangée dans cette phase est dans la pratique plus qu'une simple observation et sa durée qui devrait être assez courte a tendance à s'allonger. Par ailleurs, à côté d'elle, on peut déduire de certaines dispositions, l'existence d'une autre forme d'observation de l'établissement en difficulté. Tout cela gagnerait à être précisé. A l'occasion, il serait souhaitable que l'impression de confusion entre administration provisoire et phase de redressement soit dissipée et que la première soit beaucoup plus une phase d'observation préparatoire à la décision sur le sort de l'entreprise (cela n'est pas incompatible avec les pouvoirs reconnus actuellement à l'administrateur provisoire car, pendant l'observation, l'établissement doit continuer à vivre). Certes, la décision de fermeture de la banque ne repose pas sur une situation nécessairement objective : entre une défaillance évidente et des difficultés passagères, il peut y avoir de nombreuses possibilités ; la décision dépend alors de l'appréciation que les autorités font des circonstances (et même de leur capacité ou volonté d'intervention). Tout en ne respectant pas de manière durable la réglementation bancaire, un établissement peut ne pas mériter la fermeture. Mais, lorsque le redressement de la banque n'est pas envisageable, il est souhaitable de constater sa défaillance et d'admettre que désormais, à moins que ses actionnaires et ses créanciers consentent à une solution amiable, son traitement relève des procédures collectives. Le sort de ce type d'établissement demeure encore très fragile dans les deux zones.

Lorsque toutes les mesures de prévention du risque de défaillance n'ont pas permis à l'établissement bancaire d'éviter les difficultés et que les premiers soins n'ont pas donné de résultats concluants, l'établissement va rentrer dans une véritable crise bancaire¹⁷⁷. Celle-ci est caractérisée par la cessation des paiements. Appliquée au domaine bancaire, cette notion recèle des particularités ; il convient par exemple de bien la distinguer des infractions à la réglementation bancaire car, une banque peut bien être durablement en violation de la réglementation sans forcément être en cessation des paiements : en étant de manière certaine en insuffisance de fonds propres, elle peut, sans artifices, trouver sur le marché monétaire les ressources nécessaires à son activité de distribution des crédits. La notion implique donc qu'on ne peut faire face au passif exigible avec son actif disponible qu'en recourant à la fraude. Une crise de liquidité durable à laquelle la banque (avec l'aide des autorités) n'a pas pu trouver des remèdes justifie l'ouverture d'une procédure collective. La gestion de cette phase est d'une importance non négligeable non seulement parce qu'elle peut permettre de sauver certains établissements, mais surtout parce qu'elle peut permettre d'isoler les défaillances inévitables. L'attitude à adopter par les autorités devra donc dépendre des chances de survie ou non de l'établissement : s'il y a quelque chance qu'il survive, il faudra engager sa restructuration. Ce processus mérite d'être réformé dans les deux zones. Cette réformation devrait commencer par un changement de la politique même de sauvetage. En effet, dans certains pays, la thérapie développée par les pouvoirs publics et les capitaux débloqués pour aider à restructurer n'avaient concerné que les banques étrangères¹⁷⁸. A priori, que ce soit en temps normal ou en période de difficulté, les banques devraient être traitées de la même manière. Ce qui rend en principe inadmissible une différence de traitement fondée sur l'origine des capitaux¹⁷⁹. Quoiqu'il en soit, il y a un besoin de réformation du sauvetage des entreprises bancaires en difficulté, mais viables (chapitre I). Dans le cas où l'établissement ne présente aucune chance de survie, il devra être liquidé (chapitre II).

¹⁷⁷ Comme nous avons eu à le signaler, la définition de cette notion n'est pas aisée du fait de la diversité des expériences internationales relatives aux crises bancaires (elle-même liée aux disparités existant sur les plans de l'encadrement, de la réglementation, de l'intensité des crises et de l'approche utilisée pour les gérer) qui rend difficile une généralisation du concept. Nous l'utilisons ici par opposition à de simples difficultés, même significatives.

¹⁷⁸ Sanda OUMAROU cite le cas de la banque IBAC (au Cameroun) qui, non seulement n'avait pas été incluse dans le programme de restructuration, mais avait réussi à signer avec l'Etat en 1994, un accord de restructuration qui, quelques mois après n'allait pas être appliqué : à la suite d'un remaniement ministériel, le nouveau MINFI revint sur l'accord et décida plutôt de fermer la banque (Le MESSAGER, n° 1404 du 23 août 2002).

¹⁷⁹ Dans le cas du Cameroun, la pratique aurait trouvé son fondement dans le souci des pouvoirs publics de faciliter la reprise des banques étrangères en difficulté..

CHAPITRE I : UN BESOIN DE REFORMATION DU SAUVETAGE DE LA FIRME BANCAIRE VIABLE

Comme pour les êtres humains, lorsque la maladie se déclare, il peut être encore possible de sauver le malade. Lorsqu'il en est ainsi, en fonction de l'ampleur du mal, cela va généralement nécessiter une certaine urgence. En Afrique noire francophone, l'expérience de la gestion passée des entreprises bancaires en difficulté permet de dire qu'il y a une nécessité à assurer à la décision de restructurer une certaine efficacité. La recherche de cette efficacité se traduit par la recherche de la célérité et de la pertinence dans l'élaboration du plan de restructuration (section I) et de la prudence dans son exécution (section II).

SECTION I : LA RECHERCHE DE LA CELERITE ET DE LA PERTINENCE DANS L'ELABORATION DU PLAN DE RESTRUCRATION

Pour accroître l'efficacité de la décision de restructurer, il faudrait certainement accélérer la prise de décision (c'est pourquoi lorsque la phase d'observation est nécessaire, elle doit être assez brève) et rechercher une pertinence certaine de la décision. En effet, la chance d'un établissement bancaire fragile de se relever de ses difficultés tient non seulement à la rapidité dans la décision de la sauver, mais aussi et surtout à la qualité du plan qui est établi. C'est la raison pour laquelle la réglementation bancaire en Afrique noire francophone prévoit qu'il est établi de manière contrôlée (P. I) et laisse son contenu très ouvert (P.II).

P.I : UNE ELABORATION CONTROLEE DU PLAN

Lorsque la décision de restructuration doit être prise, il faudrait qu'il y ait un plan à l'appui. La détermination du contenu de ce plan relève en principe des « dirigeants » en poste : il peut s'agir des dirigeants de la banque, nommés par la banque (anciens ou nouveaux) ou des dirigeants nommés par les superviseurs, c'est-à-dire les administrateurs provisoires qui, comme nous l'avons dit plus haut, sont investis de tous les pouvoirs de direction. Lorsqu'elle est l'œuvre des anciens dirigeants, cela peut comporter des avantages, mais aussi des inconvénients. Au rang des avantages, on pourrait invoquer une meilleure connaissance de l'établissement et l'expérience acquise qui pourraient permettre d'éviter les erreurs du passé. Toutefois, on peut aussi redouter qu'ils ne profitent de cette situation pour vider ce qui reste ou

pour faire en sorte que la banque soit vendue ensuite à un franc symbolique, notamment s'ils sont, directement ou indirectement, intéressés par le rachat ultérieur de l'établissement ou de ses actifs. C'est la raison pour laquelle un certain nombre d'interdictions (qui existent d'ailleurs déjà sur le plan général)¹⁸⁰ devraient être prévues.

Toutefois, étant donné la situation critique de l'établissement et les intérêts en jeu, il est capital qu'il y ait un contrôle de la commission ; c'est pourquoi le plan est soumis à son avis préalable. Compte tenu de la compétence de cet organe, de sa connaissance des banques et de sa situation dans le système financier et bancaire (notamment de ses rapports privilégiés avec la banque centrale), on peut alors être sûr que la procédure ne sera engagée que si les conditions normales d'exploitation ont véritablement cessé.

P.II : UN CONTENU TRES VARIE VISANT A ASSOCIER TOUS LES ACTEURS

Les causes qui ont entraîné l'établissement bancaire dans les difficultés sont théoriquement très nombreuses et variées. C'est la raison pour laquelle le contenu du plan ne peut être limité a priori ; une variété de mesures sont susceptibles d'y être incluses. Elles peuvent consister en des mesures de continuation ou des mesures de cession. Il n'y a là rien de révolutionnaire. Toutefois, il est important que ces mesures associent tous les acteurs (actionnaires et créanciers notamment) au redressement de la banque. En effet, si les procédures collectives sont généralement présentées comme des procédures de sacrifice¹⁸¹, cela doit être aussi vrai en matière bancaire. Or, l'une des caractéristiques principales des crises bancaires récentes est que leur coût a été supporté essentiellement par les pouvoirs publics. Il est bon qu'à l'avenir tous les secteurs (privés et publics) y soient associés. Le principal intérêt de cette association consistant à faire participer tout le monde au coût de la restructuration serait de prévenir d'autres crises en disciplinant les comportements en matière de prêts car, ce serait "un peu naïf et dangereux de faire dépendre de façon excessive la stabilité du système financier de l'efficacité du seul contrôle prudentiel sur la qualité du portefeuille de prêts et le niveau des fonds propres"¹⁸². Cet intérêt apparaîtra mieux à l'examen des moyens de l'association (A). Il convient néanmoins de reconnaître que cette association souhaitée peut être d'application difficile dans les deux zones (B).

¹⁸⁰ L'interdiction pour l'administrateur ou le dirigeant dans cette phase de se porter acquéreur.

¹⁸¹ Yves GUYON, Droit commercial (règlement judiciaire, liquidation des biens, suspension provisoire des poursuites, faillite), Les cours de droit, 1978-1979, p. 75.

¹⁸² Olivier DAVANNE, « Quelles réformes pour le système financier international ? », séminaire monétaire international de la BDF, mars 2000, p. 225.

A) LES MOYENS DE L'ASSOCIATION

Si l'association des acteurs privés à la résolution des crises bancaires vise à introduire un changement dans les comportements de prêts, il y a deux grandes catégories qui sont alors concernées : les banquiers (1) et les créanciers de la banque (2).

1- Les moyens de l'association des banquiers

Par banquiers, on entend aussi bien les dirigeants de la banque en difficulté que ses actionnaires. Les dirigeants peuvent paraître théoriquement suffisamment associés car, de nombreuses sanctions pèsent sur eux. Mais l'association dont il est question ici concerne le poids financier de la crise. Seules donc les sanctions civiles visant à réparer le dommage (à l'exclusion des sanctions pénales et personnelles) sont envisagées. Quant aux actionnaires, ils doivent être les premiers à être associés au coût de la résolution de la crise. En effet, si l'on admet que, quelle que soit l'origine de la crise, elle est généralement accompagnée ou amplifiée par une erreur de gestion, il faudrait admettre également que sa survenance traduit une défaillance de la part des actionnaires soit parce qu'ils ont mal choisi les personnes à qui ils ont confié la direction, soit parce qu'ils les ont mal surveillées. Ils devraient supporter une responsabilité aggravée, compte tenu de la spécificité des banques et de la volonté d'inciter les banques à une gestion très prudente de leur risque de liquidité. C'est pourquoi, il devrait être prévu un seuil d'intervention des pouvoirs publics au-delà duquel les actionnaires perdraient leurs droits sur la banque, sans aucune indemnité. L'association consisterait donc à utiliser la faculté des cessions forcées. Cela permettrait d'éviter que les banques ne se débarrassent trop facilement de leurs créances douteuses dans des fonds publics créés à cet effet comme cela a été le cas dans les deux zones¹⁸³.

Si une gestion plus rigoureuse des difficultés de trésorerie dans le secteur bancaire est de nature à discipliner les actionnaires, en ce qui concerne les créanciers, il faudrait penser à autre chose.

2- Les moyens de l'association des créanciers

Il convient de dire d'emblée que les petits déposants ne sont pas concernés ici. A leur propos, on a vu qu'ils n'ont pas les moyens nécessaires d'apprécier la situation de leur teneur

¹⁸³ Notamment au Cameroun (SRC), au Burkina Faso (BRCB), en Côte d'Ivoire (SONARECI), au Sénégal (SNR).

de compte, et que toute erreur en ce sens serait a priori excusable. Quant aux autres créanciers, il est difficile qu'ils contribuent par des comportements de prêts irresponsables à entretenir la fragilité d'un établissement et que seuls les pouvoirs publics en supportent la charge, notamment lorsqu'il s'agit d'autres banques. Chaque fois que les pertes d'un établissement peuvent mettre en jeu les fonds publics au-delà d'un certain seuil (à déterminer par la réglementation), il serait bon que les gros créanciers y contribuent. L'un des moyens consisterait à organiser un échange créance/actions, c'est-à-dire que la créance sur l'établissement en difficulté serait transformée en action. Cela pourrait avoir l'avantage, dans le domaine interbancaire, de faire évoluer les opérations vers des maturités beaucoup plus longues. Dans le domaine du financement international, les créanciers feraient également un peu plus attention.

Si ces mesures d'association des acteurs privés à la résolution des crises bancaires (cession forcée, échange créance/actions) peuvent provoquer des changements bénéfiques dans les comportements de prêts, il ne faudrait pas perdre de vue que leur réalisation pose aussi des problèmes.

B) LES PROBLEMES SOULEVES PAR L'ASSOCIATION DE TOUS LES ACTEURS A LA RESOLUTION DES CRISES BANCAIRES

Dans les deux zones, les problèmes posés par l'association des acteurs privés à la résolution des crises bancaires sont nombreux : certains consistent en des difficultés (1) et d'autres en des risques (2).

1- Les difficultés de l'association des acteurs privés à la résolution des crises bancaires

La réalisation de l'association pose des difficultés variables selon qu'on envisage l'association des banquiers (a) ou celle des créanciers (b).

a) Les difficultés de l'association des banquiers

L'association des banquiers à la résolution des crises bancaires présente des difficultés de deux ordres : juridique () et pratique ().

) La difficulté d'ordre juridique. Sur le plan juridique, la cession forcée contrevient au caractère absolu du droit de propriété. Toutefois, il s'agit là d'un obstacle mineur car, on sait

que l'absolutisme du droit de propriété a été suffisamment relativisé au fil des temps. Ici plus que partout, l'entreprise devrait cesser d'être regardée plus comme un « objet » appartenant à ses actionnaires pour être considérée désormais comme une « communauté d'intérêts dont la finalité, plus que de faire des profits, est de créer des richesses et de l'emploi¹⁸⁴. D'ailleurs, même dans le droit commun des entreprises en difficulté, l'ouverture d'une procédure collective donne le droit au tribunal de procéder à une cession forcée des droits des dirigeants¹⁸⁵.

) **La difficulté d'ordre pratique.** Sur le plan pratique, il sera difficile de réaliser cette cession forcée. En effet, l'ouverture d'une procédure de redressement aura certainement pour conséquence la minoration de la valeur des droits, ce qui risque de ne pas attirer suffisamment de personnes, d'autant plus que les deux zones connaissent déjà des problèmes d'investisseurs¹⁸⁶. Quant à une cession au profit de l'Etat, nous avons prôné son désengagement dans ce secteur. En définitive, cela risque d'être un pis-aller, mais à condition d'être essentiellement provisoire, le temps de trouver un repreneur digne.

b) Les difficultés de l'association des créanciers.

Si la présentation des procédures collectives comme une procédure de sacrifice justifie l'atteinte portée au droit des créanciers (malgré que le droit de créance conquiert de plus en plus un caractère fondamental), cela autorise-t-il un échange forcé créance contre actions ? Le caractère volontariste de l'investissement semble s'y opposer. Mais ne doit-on pas considérer qu'un changement du mode de paiement fait partie des sacrifices induits par les difficultés de l'établissement et qu'au lieu de ne pas être payé du tout, il vaut mieux être payé d'une façon ou d'une autre, même en monnaie de singe ? A notre avis, sous réserves des risques liés à cette solution, les pouvoirs publics devraient avoir le pouvoir d'organiser pareil échange.

2- Les risques de l'association des acteurs privés à la résolution des crises bancaires

L'association des acteurs privés à la résolution des crises bancaires ne connaît pas seulement des difficultés, elle suscite aussi des risques, aussi bien en ce qui concerne l'association des banquiers (a) que des créanciers (b).

¹⁸⁴ V. du même avis, D. PLIHON, in *Economia*, n°22/23, août/septembre 2002, p. 10.

¹⁸⁵ V. article 185 de l'acte uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif.

¹⁸⁶ Rappelons que dans le cas de la Banque Méridien BIAO, il n'a pas été facile de trouver des repreneurs.

a) Les risques suscités par l'association des banquiers à la résolution des crises bancaires

Si l'idée d'associer les banquiers à la résolution des crises vise à modifier leur comportement en matière de prise de risque et, notamment, d'octroi de prêts, il y a lieu de craindre que la prudence à laquelle ils sont incités ne les amène à un rationnement du crédit dans les phases économiques de ralentissement. D'ailleurs, on peut se demander si le paradoxe de la surliquidité bancaire et de la faiblesse des concours bancaires à l'économie¹⁸⁷ ne s'explique pas, en partie au moins, par le souci de satisfaire les exigences de la réglementation en matière de qualité du portefeuille. Même si tel était le cas, il nous semble utile d'explorer suffisamment la solution de l'association des banquiers à la résolution des crises bancaires, au moins parce que continuer à laisser supporter la charge par les pouvoirs publics risquerait de causer à la longue un blocage du marché du crédit plus grave. Entre deux maux, il convient de choisir le moindre.

b) Les risques suscités par l'association des créanciers

Le principal risque d'une responsabilisation des créanciers réside dans l'instabilité que cela pourrait entraîner car, s'ils risquent une pénalisation, ils pourraient couper les concours à l'établissement dès les premières rumeurs de difficulté. Ce qui aurait pour conséquence non seulement de compliquer le financement de cette phase, mais aussi de susciter la crise qu'ils redoutaient. De ce fait, l'intervention des pouvoirs publics qui aurait pu être évitée en cas de financement par les privés deviendrait incontournable. Ici également, le risque est sérieux, mais à notre avis, la solution n'est ni dans une absence totale de responsabilité, ni dans une responsabilisation sans distinction. Une marge d'appréciation devrait être laissée aux autorités pour décider au cas par cas.

SECTION II : UNE PRUDENCE DANS L'EXECUTION DU PLAN

Une fois le plan de restructuration élaboré, il doit être exécuté. Le souci que les législateurs affiche est celui de la prudence ; ce qui s'est traduit par l'exigence de l'indication d'une mesure dans le plan pour son application (P.I). Toutefois, il ne faudrait pas qu'un excès de prudence aboutisse à figer le plan. D'où la nécessité d'une souplesse dans l'interprétation (P.II).

¹⁸⁷ Voir, DINAMONA-LOKOMBO, « Surliquidité bancaire et faiblesse des concours à l'économie : pourquoi un tel paradoxe ? », Bull. COBAC, n°1, 1996, pp. 51-65.

P.I: LA SOUMISSION DE L'APPLICATION D'UNE MESURE A SON INCLUSION PREALABLE DANS LE PLAN DE RESTRUCTURATION

La phase d'exécution du plan présente une grande importance car, quelles que soient la qualité et la pertinence des mesures contenues dans le plan, celui-ci ne permettra le redressement de l'établissement défaillant que s'il est bien exécuté. C'est la raison pour laquelle les législations soumettent l'application d'une mesure à son indication dans le plan. En principe, aucune mesure ne devrait être exécutée si elle n'y figure. D'où la nécessité qu'il soit le plus exhaustif possible. Toutefois, il ne faudrait pas se leurrer, surtout dans le domaine de la crise bancaire, les situations peuvent évoluer assez vite et nécessiter une adaptation. C'est pourquoi, tout en approuvant cette exigence, il faudrait souhaiter qu'elle fasse l'objet de la part des autorités d'une application souple.

P.II LA NECESSITE D'UNE APPLICATION SOUPLE DE L'EXIGENCE

Si la prudence commande d'encadrer le plan de redressement de l'établissement en difficulté, il ne faudrait pas perdre de vue qu'un encadrement trop strict pourrait aboutir à empêcher au plan de développer toute son efficacité. Une souplesse est alors nécessaire. Celle-ci doit être variable. En d'autres termes, il ne s'agira pas de faire preuve de la même souplesse selon qu'il s'agit d'une mesure véritablement nouvelle ou d'un simple changement de modalité d'une mesure déjà prévue dans le plan. Par ailleurs, tout changement doit faire l'objet d'un contrôle de la commission bancaire par la nécessité d'un avis favorable. Au moins en ce qui concerne les mesures nouvelles, il est souhaitable que cet avis soit préalable.

L'application de ces mesures pourra permettre à l'établissement défaillant d'éviter de s'installer dans une véritable tourmente. Mais, il ne serait pas souhaitable de se livrer à un acharnement thérapeutique. Si l'entreprise à l'issue de la phase d'observation ou après le traitement ne montre aucun signe de nature à faire espérer une guérison, il est préférable de court-circuiter ses jours en la liquidant.

CHAPITRE II : UNE LIQUIDATION DE L'ETABLISSEMENT NON VIABLE DECEVANTE

Même si on ne peut envisager la disparition d'une banque sans émoi, les autorités devraient se résoudre à liquider celles des banques dont les difficultés sont telles qu'elles rendent leur survie impossible. Ici, plus qu'ailleurs, l'euthanasie ne saurait être condamnable car, maintenir des établissements non viables ne contribuerait à améliorer ni leur propre situation, ni celle du système bancaire. Par ailleurs, si les banques sont encouragées à financer davantage l'économie, il est utopique de croire que cela peut s'effectuer sans entraîner quelquefois des créances douteuses. De ce fait, sans forcément être darwiniste, il faudrait admettre qu'une liquidation peut apparaître comme optimale. Il ne faudrait pas perdre de vue que « toute aide à une mauvaise banque est le meilleur moyen d'empêcher le développement d'une bonne ». L'examen des liquidations telles qu'elles se sont déroulées dans les zones fait ressortir deux constats : l'urgence à améliorer la gestion de la liquidation (section I) et la nécessité d'un mécanisme de protection des dépôts (section II).

SECTION I : LA NECESSITE D'AMELIORER LA GESTION DE LA LIQUIDATION

De nombreuses liquidations de banques sont intervenues dans les deux zones au cours des années 90¹⁸⁸. Leur examen montre qu'elles ont brillé de l'avis de tous les observateurs par de nombreuses carences aussi bien en ce qui concerne le prononcé même de la liquidation (P.I) que sa conduite et son suivi (P.II).

P.I : L'AMELIORATION DU PRONONCE DE LA LIQUIDATION

Dans les deux sous – régions, le prononcé de la liquidation est caractérisé par son intervention tardive. Si l'on comprend aisément que l'ampleur des conséquences de la fermeture d'une banque est de nature à faire hésiter, l'ampleur, encore plus grande, du retard dans le prononcé de la liquidation devrait amener les autorités à être un peu plus diligentes. Il y a donc une exigence de célérité en la matière (A). Par ailleurs, il est important que le prononcé de la liquidation contienne un peu plus de sanctions (B).

¹⁸⁸ Au 31 décembre 1995, la zone BEAC comptait 21 banques en liquidation (dont 8 au Cameroun, trois au Gabon, deux au Congo, deux au Tchad, quatre en RCA et deux en Guinée Equatoriale), cf. Rapport d'activités COBAC, exercice 1994 – 1995.

A) UNE EXIGENCE DE CELERITE DANS LE PRONONCE DE LA LIQUIDATION

Dans les zones CEMAC et UMOA, entre la date de cessation des paiements et la mise en liquidation, il s'écoulait de nombreux mois, voire des années (voir tableau ci-dessous). Cette situation n'est pas tolérable car elle est de nature à enlever à l'opération toute chance d'être menée à bien, c'est-à-dire toute chance que la réalisation de l'actif permette l'apurement du passif. Il devenait alors nécessaire de rechercher un peu de célérité en la matière. Pour bien percevoir la nécessité de cette célérité, il faudrait essayer de soupçonner ce que les lenteurs qui avaient cours jusqu'à une date récente ont causé comme dégâts (1) avant d'esquisser des solutions (2)

Tableau 5 : Dates des cessations de paiements et de mise en liquidation par pays en zone CEMAC

	CAMEROUN							
Ets. Bancaires	SCB	Cambank	BCD	Paribas	BCCC	BIAOC	FIB	IBAC
Date des enquêtes constatant la CPV	1987	1988	1980	1986	-	1988	1993	1993
Date de mise en liq.	Août 89	Août 89	Août 89	Sept 89	Sept. 91	Avr. 91	Jan. 94	Oct. 94

	GABON			CONGO		TCHAD	
Banques	BGL	BPGC	BCCI	BCC	BNDC	BATAL	BICIT
Date des enq constatant la CPV	1986	1990	-	1991	1994	1977	1980
Date mise en liquid.	Avr. 91	Jan. 91	Juil. 91	Sept. 93	Oct. 94	Déc. 92	Juin 93

	RCA				GUINEE-EQUAT.	
Banques	BND	BNCD	BCI	BCAD	BCD	Guinext
Date des enq. Constatant la CPV	-	1981	-	1988	1986	1987
Date de mise en liquid.	Mai 76	Nov. 83	Nov. 83	Fév. 91	Jan. 88	Jan. 88

Source : Rapport d'activité COBAC, exercice 1994-1995, p. 87.

CPV = Cessation des paiements virtuelle.

1- Les conséquences des lenteurs dans le prononcé de la liquidation

Les conséquences des lenteurs actuelles par rapport au prononcé de la liquidation sont nombreuses. Elles se traduisent néanmoins par la détérioration de l'actif (a) et l'accumulation du passif (b) de l'établissement à liquider.

a) La détérioration de l'actif

L'examen de la situation des banques à la veille de leur liquidation laisse apparaître dans les deux zones une situation financière très dégradée¹⁸⁹ : bilans fortement déséquilibrés et crédits faiblement couverts par les dépôts (voir tableau ci-dessous).

Tableau 6 : Structure financière des banques de la zone CEMAC à la date de la mise en liquidation (bilans d'ouverture cumulés par pays, en milliards de FCFA)

Situation cumulée des banq. en liq.	Cameroun	Gabon	Congo	Tchad	RCA	Guinée Equat.	CUMUL ZONE
Périodes	89-94	1991	93-94	92-93	76-91	1988	76-94
Val. Imm. Nettes	18,5	3,5	10,4	0,4	1,2	0,3	34,3
Crédits nets	228,0	30,9	88,8	4,9	13,6	6,1	372,3
Crédits bruts*	551,0	65,7	120,3	4,9	14,9	9,9	766,7
Crédits douteux*	323,0	52,3	58,4	1,0	7,3	4,2	446,2
Divers actifs	29,2	24,3	11,7	3,6	2,4	1,5	722,7
Total Actif	275,7	58,7	110,9	8,9	17,2	7,9	479,3
Fonds propres	3,5	2,5	10,2	0	2,2	0,3	18,7
Dépôts	184,6	53,3	56,1	2,4	5,5	0,7	302,6
Divers passifs	310,1	24,5	64,5	3,7	11,6	10,6	425,0
Dont : BEAC refinancement	215,8	1,3	18,3	3,2	9,7	4,6	252,9
Total Passif	498,2	80,3	130,8	6,1	19,3	11,6	746,3
Excédent(+) ou insuffisance(-) d'actifs	- 222,5	- 21,6	- 19,9	+ 2,8	- 2,1	- 3,7	- 267,0

Source : Rapport d'activité de la COBAC, exercice 1994-1995, p.81.

* : Pour mémoire, pas pris en compte dans le total des actifs.

¹⁸⁹ A titre d'illustration, pour la zone CEMAC, l'insuffisance d'actif cumulé pour la période 1976-1994 était de 267 Mds FCFA

Par ailleurs, la proportion des crédits douteux est particulièrement élevée (autour de 60% des crédits bruts). Ce qui montre que le management de la banque a un rôle très important à jouer dans la prévention des difficultés.

Tableau 7 : Proportion des crédits douteux dans les liquidations bancaires (en milliards de FCFA)

Situation cumulée des banq. en liqui.	Cameroun	Gabon	Congo	Tchad	RCA	Guinée Equat.	CUMUL ZONE
Périodes	89-94	1991	93-94	92-93	76-91	1988	76-94
Crédits nets	228,0	30,9	88,8	4,9	13,6	6,1	372,3
Crédits bruts	551,0	65,7	120,3	4,9	14,9	9,9	766,7
Crédits douteux	323,0	52,3	58,4	1,0	7,3	4,2	446,2
%Créd. Douteux/ Créd. Bruts	59%	80%	49%	21%	49%	43%	59%

Source : Rapport d'activité COBAC, exercice 1994-1995, p. 83.

Si l'on examine les avoirs disponibles des banques à la même période, on se rend compte qu'ils étaient très faibles. Cette faiblesse qui témoigne de la vivacité des tensions de trésorerie auxquelles les banques ont dû faire face pendant une période plus ou moins longue, les a amenées à recourir massivement au refinancement des banques centrales (voir le tableau ci-dessous).

Tableau 8 : Part des financements BEAC dans le passif des liquidations (en milliards de FCFA)

Passif cumulé des Banq. en liquid.	Cameroun	Gabon	Congo	Tchad	RCA	Guinée Equat.	CUMUL Zone
Périodes	89-94	1991	93-94	92-93	76-91	1988	76-94
Dépôts	184,6	53,3	56,1	2,4	5,5	0,7	302,6
Divers passifs	310,1	27,0	64,5	3,7	11,6	10,9	427,804
Dont : BEAC refinancement (en % passif, hors dépôts)	215,8 (69%)	1,3 (5%)	18,3 (28%)	3,2 (87%)	9,7 (84%)	4,6 (43%)	252,9 (59%)
Total Passif	498,2	80,3	130,8	6,1	19,3	11,6	746,3

Source : Rapport d'activité COBAC, exercice 1994-1995, p. 83.

Le délabrement de la structure financière des banques au moment de l'ouverture de la liquidation avait atteint des seuils alarmants non seulement au niveau de leurs actifs, mais aussi de leurs passifs.

b) L'accumulation du passif

La situation financière des banques à l'ouverture des liquidations n'était pas dégradée seulement du fait de la détérioration de leurs actifs, mais aussi par l'accumulation d'un passif énorme. En effet, plus la banque continue à fonctionner alors que sa situation est déjà irrémédiablement compromise, plus elle suscite des frais supplémentaires (ne serait – ce qu'en termes de frais de gestion) alors que ses rentrées ne sont plus à hauteur pour les couvrir. Dans le rapport d'activité de la COBAC de l'exercice 1997/1998, il est clairement dit que les liquidations « se caractérisent par la modicité des sommes recouvrées, l'importance grandissante des frais généraux et la faible proportion des dépôts effectivement remboursés »¹⁹⁰.

2- Les solutions aux lenteurs

Pour bien anticiper sur les remèdes à apporter aux lenteurs qui ont été constatées dans le prononcé des liquidations, il faudrait partir de leurs causes. Si ces dernières sont variées, il convient de reconnaître que du côté des pouvoirs publics, les principales avaient trait à la défaillance de la supervision et à la dualité des sources de pouvoir.

En ce qui concerne, les premières causes, la modernisation des méthodes et techniques de travail des superviseurs bancaires est de nature, sinon à les enrayer, du moins à les atténuer considérablement.

Quant aux secondes, elles provenaient du fait que les pouvoirs en la matière étaient partagés entre la commission bancaire et les autorités nationales. Dans l'une et l'autre zone, nous avons noté un renforcement du transfert des pouvoirs à la commission bancaire. Si ce transfert est salutaire, il est difficile qu'il soit total. En conséquence, une meilleure coordination entre les autorités communautaires et les autorités nationales s'avérera toujours nécessaire pour éviter la cacophonie qui a existé pendant longtemps.

¹⁹⁰ Rapport d'activité COBAC 1997/1998, p. 23.

B) LA NECESSITE D'UN PRONONCE DE LA LIQUIDATION PLUS PUNITIF

Si l'on veut que la gestion de la liquidation soit plus efficace, il serait souhaitable que la décision qui la prononce soit accompagnée de sanctions. Dans le droit criminel, la sanction a toujours été présentée comme ayant un aspect de prévention spéciale et générale. Le droit commun, applicable en la circonstance aux établissements bancaires¹⁹¹, a prévu une gamme assez variée en la matière : action en comblement du passif, extension de la procédure, faillite personnelle et banqueroute. Ici également, une meilleure collaboration entre les différents acteurs, notamment les superviseurs bancaires et les autorités (judiciaires) nationales et entre les liquidateurs bancaires et les liquidateurs judiciaires (là où les deux sont encore différents) s'impose car, ces sanctions ne peuvent être prononcées par la commission bancaire.

P. II : L'AMELIORATION DE LA CONDUITE ET DU SUIVI DE LA LIQUIDATION

La liquidation dans les deux zones a généralement été caractérisée par un faible désintéressement des déposants. Cette situation, qui est très grave du fait de l'inexistence d'un mécanisme de garantie des dépôts, était due non seulement au retard dans le prononcé de la liquidation, mais aussi à une mauvaise conduite des opérations une fois la liquidation prononcée ; cette mauvaise conduite étant elle-même liée à l'absence de suivi. Il apparaît alors que si l'on veut avoir des chances de dédommager les déposants, il est nécessaire de conduire les opérations de manière plus efficace (A) ; ce qui nécessite un meilleur suivi de la part des autorités (B).

A) LE BESOIN D'UNE CONDUITE PLUS EFFICACE

Pour que la liquidation présente un résultat moins décevant que ce qu'elle a montré dans un passé récent, il est nécessaire que son processus soit conduit autrement que ce qui a été fait jusque là : la liquidation nécessite plus de transparence (1) et de rigueur (2).

1- La transparence dans la gestion de la liquidation

Jusqu'à présent, la conduite de la liquidation se caractérisait par une grande opacité des opérations : les liquidateurs se comportaient pratiquement comme des potentats soumis à

¹⁹¹ Sur l'applicabilité de l'AUDSCGIE aux banques, V. S. NGAMALEU DJUIKO, « Le champ matériel de l'acte uniforme OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique », Mémoire de D.E.A, Droit privé fondamental, Université de Yaoundé II, 1999-2000, pp. 46 et ss.

aucune obligation. C'est ainsi que dans le rapport de la COBAC pour l'exercice 96/97, il est signalé pour le cas du Congo que « les résultats de deux liquidations bancaires ont été irrémédiablement compromis par une gestion des plus opaque et largement soustractive d'actifs au détriment des créanciers. Usant de manœuvres dilatoires et faisant montre d'une suffisance, deux liquidateurs...ont obstinément refusé de justifier de nombreuses manipulations d'espèces et de biens détectées par les inspections »¹⁹². Pour mettre un terme à cet état de choses, les actes de la liquidation devraient respecter les règles déontologiques, notamment l'obligation de publicité (a) et la production de comptes-rendus réguliers (b).

a) Le renforcement de la publicité des actes de la liquidation

La liquidation bancaire était caractérisée par une mainmise des pouvoirs publics sur la nomination des liquidateurs¹⁹³. De ce fait, on retrouvait dans la gestion de la liquidation tous les maux qui sont généralement reprochés à la gestion publique dans les deux zones (la dilution de l'obligation de rendre compte). Une fois nommé, le liquidateur devrait normalement se livrer à quelques opérations préalables consistant notamment à inviter les créanciers à produire leurs créances sous des formes et délais déterminés, à déposer les productions de créances acceptées auprès du tribunal compétent, à constituer une masse des créanciers à qui il doit présenter un rapport. Ces opérations ne sont généralement pas exécutées soit parce qu'elles n'étaient pas prévues par la loi, soit tout simplement parce que non respectées par des liquidateurs qui se sentaient tout-puissants. Pour assurer plus de transparence à ces différents actes, il faudrait que leur accomplissement soient soumis à des mesures précises préalablement déterminées. A défaut d'en faire des conditions de leur validité, il faudrait au moins que l'inobservation de ces mesures entraînent des sanctions de la part du liquidateur pouvant aller jusqu'à la cessation de ses fonctions. Ce qui implique au préalable, la définition d'un cahier de charges à respecter par le liquidateur. Dans son rapport de 1996-1997, la COBAC avait pourtant défini un contenu minimum très intéressant de ce cahier de charges¹⁹⁴.

b) La régularité dans la production des comptes-rendus

A l'ouverture de la liquidation, il devrait avoir une évaluation correcte du patrimoine de l'établissement. Ceci suppose qu'il y ait une passation de service régulière entre le liquidateur

¹⁹² Voir p. 18.

¹⁹³ Voir rapport d'activité COBAC 1994 – 1995, pp. 19 et 20.

¹⁹⁴ Il s'agit : des objectifs précis assignés à l'administrateur provisoire ou au liquidateur, des salaires et avantages qui leur sont accordés, de la clause de leur responsabilité, du délai d'exécution de leur mission, de la liste et de la périodicité de communication des documents à la COBAC, de l'obligation pour le liquidateur de convoquer une assemblée générale des créanciers aux fins de désigner un comité de représentants auquel certains pouvoirs seront reconnus, etc.

qui a été nommé et le dirigeant sortant. Or, ce que l'on a constaté dans les deux zones, c'est qu'il n'y a généralement pas de passation de service à l'ouverture de la liquidation¹⁹⁵. Ce qui est de nature à jeter le doute sur l'évaluation du patrimoine effectuée par le liquidateur (lorsqu'il en effectue). Par ailleurs, une fois qu'il rentre en fonction, le liquidateur doit être astreint à publier régulièrement (au moins une fois par trimestre) un compte-rendu des opérations de liquidation. Ceci permettrait aux autres acteurs (notamment aux créanciers, aux actionnaires et au juge) de suivre leur déroulement. A la clôture de la liquidation également, le liquidateur devrait établir les comptes de sa gestion. Cela permettrait d'éviter les abus que l'on a eu à observer, surtout en matière de compensation. Il s'agit là de pratiques qui, certes, sont banales parce que simples et élémentaires, mais qui sont en totale rupture avec ce qui est courant en Afrique noire francophone.

L'intériorisation de l'obligation de rendre compte permettra de faire comprendre aux liquidateurs bancaires que leur nomination, loin d'être assimilée à des gratifications (donnant lieu à des fêtes), les investit d'une obligation de résultat.

2- La rigueur dans la gestion de la liquidation

L'objectif de la rigueur dans la gestion de la liquidation, comme celui de la transparence d'ailleurs, est d'améliorer les opérations de liquidation, notamment la réalisation de l'actif (a) et l'apurement du passif (b).

a) L'amélioration de la réalisation des actifs

Les déposants et les autres créanciers ne peuvent être indemnisés que si les actifs de la banque sont efficacement réalisés. Cela va consister essentiellement en la cession des immeubles et le recouvrement des créances : pour un établissement bancaire, les créances à recouvrer peuvent représenter une proportion importante des actifs à réaliser¹⁹⁶. Ils peuvent être réalisés soit de manière extrajudiciaire, soit de manière judiciaire. Mais quel que soit son mode, la réalisation des actifs a besoin d'être améliorée.

L'amélioration de la réalisation doit passer d'abord par celle du système juridique et judiciaire dans les deux zones. En effet, au rang des causes de la faiblesse des recouvrements, la défaillance de l'appareil judiciaire est généralement citée. Celle-ci aurait permis à beaucoup de débiteurs « de se dérober impunément aux engagements pris ». Si le système judiciaire n'est

¹⁹⁵ Voir, par exemple, Rapport d'activité de la COBAC, exercice 1994-1995, pp. 87 et 88.

¹⁹⁶ Dans la zone CEMAC, les bilans d'ouverture cumulés faisaient ressortir pour la période 1976-1994 des crédits nets à plus de 372 Mds., soit 78% (contre 7% pour les immobilisations à céder) du total des actifs à réaliser.

pas indépendant, il lui est difficile de prononcer des décisions à l'encontre de débiteurs qui se prévalent de « parapluies et de godasses »¹⁹⁷. La rigueur et le professionnalisme des liquidateurs à eux seuls ne suffiraient pas à mettre un terme à cette situation ; il faudrait un engagement ferme des autorités en faveur de la définition de lois justes et de leur application sans complaisance, ni faiblesse. Si, par exemple, le régime de responsabilité des dirigeants des établissements en difficulté était pleinement et correctement appliqué (avec le prononcé des sanctions comme la condamnation au comblement du passif ou l'extension de la procédure), cela permettrait non seulement de renflouer l'actif, mais aussi jouerait un rôle préventif important (du fait de la dissuasion).

b) L'amélioration de l'apurement du passif

Comme on l'a dit, l'amélioration de l'apurement du passif est commandée par celle de la réalisation des actifs. Dans les deux zones, elle passe aussi par la réduction du coût des liquidations. En effet, si les recouvrements apparaissent plutôt très faibles, les coûts de fonctionnement de la liquidation quant à eux apparaissent très élevés. Dans la zone CEMAC, au cours de la période 1976-1994, ils représentaient en moyenne environ 48% des sommes recouvrées ! (voir tableau ci-dessous).

Tableau 9 : Recettes et charges des liquidations bancaires (en milliards de F CFA)

Sit. Cumulée des banq. en liquid.	Cameroun	Gabon	Congo	Tchad	RCA	Guinée Equat.	CUMUL ZONE
Périodes	89-94	1991	93-94	92-93	76-91	1988	76-94
Recettes des liqui.	6,3	0,7	9,4	1,2	2,9	1,0	21,5
Charges des liqui.	2,9	0,6	5,9	0,2	0,6	0,02	10,2
Charges/recettes	46%	86%	63%	17%	21%	2%	48%

Source : Rapport d'activité COBAC, exercice 1994-1995, p. 93.

Par ailleurs, l'amélioration de l'apurement du passif implique une meilleure identification des créanciers et de leurs droits. Ce qui n'a pas toujours été le cas dans les deux zones où les liquidateurs ont souvent été accusés de gonfler les créances de certains et de diminuer celles d'autres.

¹⁹⁷ L'expression signifie se prévaloir de soutiens dans les milieux influents, politiques notamment.

B) LA NECESSITE D'UN MEILLEUR SUIVI DE LA LIQUIDATION

L'amélioration de la liquidation est d'autant plus importante qu'elle contribuerait à restaurer la confiance du public dans son système bancaire, faute de quoi, on pourrait friser la crise systémique. C'est pourquoi le suivi de ses opérations devrait être amélioré. Après avoir indiqué quelques moyens pouvant permettre d'atteindre ce but (1), on verra à quelles conditions cela est possible (2).

1- Les moyens de l'amélioration de la liquidation : un suivi plus strict

L'amélioration du suivi de la liquidation implique inévitablement qu'elle soit soumise à une inspection régulière (a) et à une obligation de transmission du compte de résultat (b).

a) Une inspection régulière de la liquidation

L'expérience de la gestion a montré que seul le contrôle peut permettre d'accroître la qualité de la gestion. Ceci est encore plus pertinent en matière de liquidation des établissements bancaires qui devrait faire l'objet d'une inspection de la commission bancaire. Et pour que cette inspection soit efficace, elle devrait être suffisamment régulière (au moins une fois par an). Ce qui inciterait les liquidateurs à faire un peu plus attention à leur gestion (aussi bien par rapport à l'actif qu'au passif) et, en tout cas, de mettre un terme suffisamment à temps aux fonctions d'un liquidateur (ou à la liquidation elle-même) s'il s'avère que la poursuite de la liquidation est de nature à aggraver plutôt le passif. En d'autres termes, la poursuite de la liquidation et le renouvellement du contrat du liquidateur devraient reposer sur la production suffisante de recettes.

Même lorsque la liquidation se déroulera normalement, le suivi permettra d'éviter qu'elle ne dure éternellement ; ce qui était l'une des principales caractéristiques des liquidations jusqu'à présent¹⁹⁸. C'est le lieu de déplorer que malgré tous les constats des carences et les recommandations allant dans le sens d'une prise de mesures vigoureuses (pouvant aller jusqu'à la clôture pure et simple¹⁹⁹) par rapport à ces liquidations interminables, les réactions ne sont pas généralement aussi promptes²⁰⁰. Pourtant, cette durée anormalement

¹⁹⁸ L'examen des rapports d'activité de la COBAC, par exemple, laisse apparaître dans le dernier numéro en cours d'impression (exercice 1999/2000) qu'il y a des banques qui y figurent au chapitre des banques en liquidation alors qu'elles figuraient déjà dans le rapport 1993/1994, soit au minimum six ans de liquidation !

¹⁹⁹ Voir rapport d'activité COBAC 1997/1998, p. 23.

²⁰⁰ Signalons tout de même qu'au cours de l'exercice 97/98, la COBAC a eu à révoquer deux liquidateurs dans deux établissements de crédit.

longue est de nature à favoriser toutes sortes de pratiques nuisibles aux intérêts des créanciers. C'est ainsi qu'on peut lire dans le rapport d'activité de la COBAC que « ...les opérations de liquidations sont organisées et conduites sur des périodes anormalement longues qui facilitent généralement des soustractions d'actifs préjudiciables aux créanciers »²⁰¹.

b) Une obligation de transmission du compte de résultat

De plus, le liquidateur doit être soumis à l'obligation de transmettre son compte de résultat aux autorités judiciaires, aux actionnaires, mais surtout à la commission bancaire. Pour donner plus de chance à cette obligation, elle devrait non seulement être exécutée selon une périodicité assez courte (une fois par trimestre), mais aussi, elle doit porter sur un compte de résultat détaillé pour éviter que des malversations ne soient cachées sous des généralités.

Toutes ces mesures ne peuvent être efficacement prises que si certaines conditions préalables ou d'accompagnement sont réalisées.

2- Les conditions de l'amélioration du suivi des liquidations

L'amélioration du suivi des liquidations telle que souhaitée va nécessiter le renforcement des capacités des commissions bancaires (a) et des tribunaux (b).

a) Le renforcement des capacités des commissions bancaires

L'amélioration de la conduite et du suivi des liquidations telle qu'elle est souhaitée va entraîner un accroissement des charges des commissions bancaires qui, au demeurant, ont déjà suffisamment de quoi s'occuper. Néanmoins, compte tenu de leur meilleure connaissance des établissements bancaires et des textes en la matière, il est souhaitable qu'elles prennent une grande part dans le suivi des opérations de liquidation. Il faudrait alors renforcer leurs capacités humaines et matérielles car, même avec le volume actuel de travail, les commissions bancaires dans les deux zones apparaissent comme étant insuffisamment fournies. Si rien n'est fait, cela pourrait à la longue porter atteinte à la qualité d'un travail qui jusqu'à présent est correctement mené de l'avis de nombreux spécialistes²⁰².

²⁰¹ Rapport d'activité, exercice 1994-1995, p. 20.

²⁰² On en veut pour preuve la réduction de la probabilité de défaillance pour prise de risque hasardeuse ou pour gestion frauduleuse depuis la création de la commission bancaire dans les deux zones.

Cela pose en filigrane le problème de l'organisation et des ressources de la commission bancaire. S'agissant des ressources, ses charges de fonctionnement sont inscrites au budget des banques centrales. La solution visait à lui assurer une indépendance suffisante vis-à-vis des assujettis. En effet, si la commission devrait se rémunérer par des recettes propres, celles-ci proviendraient des pénalités qu'elle prononcerait à la charge des établissements. Ceux-ci pourraient alors être tentés, à tort ou à raison, de l'accuser de frapper des pénalités nombreuses et excessives uniquement dans le but d'avoir suffisamment de moyens de fonctionnement. Cette intégration dans le budget de fonctionnement de la banque centrale est donc compréhensible. Par contre, ce qui peut se discuter est l'absence de marge qui est laissée à la commission dans le recrutement de son personnel, surtout lorsque comme dans la zone CEMAC, il s'agit d'un organe doté de compétences élargies. On pourrait concevoir que de grandes lignes soient tracées, mais que la commission ait la possibilité, à l'intérieur des limites tracées, de pourvoir à un besoin de main-d'œuvre.

Quelle que soit la qualité du travail abattu par la commission bancaire, cela ne peut se traduire par une amélioration du sort des liquidations que si parallèlement, les tribunaux voient leurs capacités renforcées également.

b) Le renforcement des capacités des tribunaux

Lorsque les investisseurs, étrangers notamment, sont interrogés sur les raisons de la faiblesse de leurs investissements dans les deux zones, de manière presque générale, la méfiance vis-à-vis du système judiciaire était citée. Cette raison se trouve également à la base du faible taux de recouvrement des actifs des établissements bancaires. Si plusieurs facteurs peuvent expliquer cette défaillance, l'insuffisance en capacités humaines et matérielles y est pour beaucoup. Faisant le point sur la situation du système juridique et judiciaire au début des années 90, André RYBA (spécialiste des établissements financiers à la Banque Mondiale) affirmait qu'à l'époque « l'appareil judiciaire n'encourageait ni le respect des contrats, ni le recouvrement des créances. Les banques qui ont poursuivi devant les tribunaux des débiteurs indécents se sont retrouvées condamnées à verser des dommages-intérêts à ces emprunteurs. En outre, l'exercice des garanties lorsqu'elles existaient était difficile car les magistrats connaissaient mal la législation en matière de banque et d'assurance »²⁰³. Interrogé pour savoir si dix ans après les choses ont véritablement changé, M^e Malick SALL (avocat d'affaires basé

²⁰³ *Economia*, n° 22/23, op. cit., p. 96

à Dakar et intervenant aussi au Cameroun, au Mali et en Côte d'Ivoire) répond, sans hésiter, par la négative²⁰⁴.

Toutes ces mesures d'amélioration de la gestion de la liquidation visent à restaurer la confiance du public dans son système bancaire. Le taux de bancarisation, qui est généralement considéré comme faible dans les deux zones (voir tableau ci-dessous) pourrait s'améliorer. Ce qui donnerait alors plus de ressources aux établissements bancaires et leur permettrait ainsi de prévenir les difficultés.

Tableau 10 : Dépôts en banques (en milliards de FCFA)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
UEMOA–Total des dépôts	1881,2	2147,9	2341,5	2437,2	2472,5	2627,2	2787,7
Dépôts à terme	864,3	995,5	1103,2	1158,7	1093,2	1166,2	1261,2
Part relative (%)	45,9	46,3	47,1	47,5	44,2	44,4	45,2
CEMAC–Total des dépôts	934,3	934,7	939,5	1040,3	1041,0	1143,5	1451,5
Dépôts à terme	495,4	509,4	462,2	492,4	483,4	533,0	631,2
Part relative (%)	53,0	54,5	49,2	47,3	46,4	46,6	43,5

Source : Rapport sur le développement des marchés financiers régionaux préparé par la BCEAO à l'occasion de la réunion des ministres de la zone Franc à Paris le 25 septembre 2001.

Quelle que soit l'amélioration qui aura pu être apportée à la gestion de la liquidation, il est illusoire de croire que cela pourra faire en sorte que tous les créanciers soient indemnisés, notamment les « petits déposants ». En effet, l'expérience a montré (pas seulement dans le domaine bancaire) que la plupart des liquidations sont clôturées pour insuffisance d'actif²⁰⁵. Ceci ne milite-t-il pas en faveur de la création d'un fonds de garantie des dépôts ?

²⁰⁴ Op. cit.

²⁰⁵ Filiga Michel SAWADOGO, Droit de entreprises en difficulté, coll. Droit uniforme africain, p. 308, n° 325.

SECTION II : LA NECESSITE DE CREER UN FONDS DE GARANTIE DES DEPOTS DANS LES ZONES CEMAC ET UMOA

La constitution d'un mécanisme d'assurance des dépôts a suscité une vive controverse dans le milieu de la finance. Les termes de la controverse pouvant être transportés dans les deux zones, toutes proportions gardées, nous la présenterons d'abord (P.I) afin de mieux montrer la nécessité, pour nous, d'un tel mécanisme ; d'autant plus qu'il est possible de cantonner les difficultés inhérentes à pareil mécanisme (P.II).

P. I : LA CONTROVERSE DOCTRINALE AUTOUR DE LA NECESSITE DE CREER UN FONDS DE GARANTIE DES DEPOTS FONDS DE GARANTIE

La controverse qu'il y a autour de la création d'un mécanisme de garantie des dépôts provient du fait qu'alors que certains insistent sur ses dangers (A), d'autres font prévaloir plutôt ses nombreux intérêts (B).

A) LES DANGERS DE LA CREATION D'UN FONDS DE GARANTIE DANS LES DEUX ZONES

Les dangers présentés par la création d'un mécanisme de garantie des dépôts sont nombreux et ne sont pas particuliers aux deux zones, ils s'y présentent tout simplement avec plus ou moins d'acuité selon les hypothèses. Le principal danger suscité par l'existence d'un fonds est le laxisme potentiel qui pourrait s'en suivre de la part des principaux acteurs (1). En dehors de cela, on peut signaler quelques-uns des autres dangers (2).

1- La création d'un fonds de garantie et le laxisme potentiel des principaux acteurs

La littérature bancaire et financière indique que l'existence d'un fonds de garantie peut engendrer un laxisme²⁰⁶ de la part des banquiers (dirigeants et administrateurs), des déposants et des autorités publiques. En ce qui concerne les deux premières catégories (banquiers et déposants), bien que ce danger ait déjà été signalé lors de l'examen de la fonction de prêteur de

²⁰⁶ Voir Gillian GARCIA, « Depositor protection and banking soundness », in C. ENOCH, J.H. GREEN (ed.), *op. cit.*, note 27, p. 467 et DEMIRGUÇ-KUNT, ASLI and Enrica DETRAGIACHE, « The determinants of banking crises : evidence from developed and developing countries », WB, Development research group, Washington, D.C., 1997.

dernier ressort, nous le précisons rapidement (a) avant de présenter celui relatif aux autorités publiques (b).

a) Le laxisme potentiel des banquiers et des déposants²⁰⁷

En ce qui concerne les dirigeants et les administrateurs des banques, la création d'un fonds est susceptible d'accroître le risque de sélection adverse et d'aléa de moralité en les incitant non seulement à prendre plus de risques dans leurs opérations (conscients que les conséquences négatives seront supportées par quelqu'un d'autre), mais également, même à réduire le montant de capital ou de réserves liquides pour faire face aux turbulences (convaincus que les ruées sont moins probables). En effet, le système permet aux banques de recevoir des ressources à un coût moins élevé et de les utiliser sans avoir à craindre l'hypothèse de retraite massive ; il s'agit donc d'une véritable assurance, mais alors que les assurances visent, en règle générale, la protection contre les événements indépendants de la volonté humaine (« acts of God »), les faillites bancaires résultent souvent des erreurs commises par des opérateurs appartenant à une catégorie de bénéficiaire du système de protection : les banquiers.

Quant aux déposants, ils n'essaieraient plus de faire la part entre les bonnes et les mauvaises banques, conscients que de toutes les façons, si la banque devait fermer, le remboursement de leurs dépôts serait assuré. Ceci n'est vrai que si les déposants participaient initialement à la sélection des banques. Or, nous avons vu que cela est à relativiser dans les deux zones. Il n'en est pas de même du potentiel laxiste des autorités publiques.

b) Le laxisme potentiel des autorités publiques

Les autorités dont la création du fonds pourrait susciter le laxisme sont essentiellement les superviseurs bancaires et le prêteur de dernier ressort.

En ce qui concerne les superviseurs bancaires, du fait d'une faible probabilité de survenance d'une ruée, ils pourraient être amenés à moins insister pour l'adoption de procédures correctrices par les banques susceptibles de connaître des difficultés.

Quant au prêteur de dernier ressort, il pourrait être tenté d'accorder des liquidités aux banques de manière légère. A ce sujet, l'expérience américaine montre bien qu'il ne s'agit pas

²⁰⁷ On sait que l'assurance, en général, a essuyé de vives critiques de la part des civilistes ; et, entre autres critiques, on lui reprochait d'annihiler l'impact de l'aspect préventif de la responsabilité en faisant peser la charge de l'indemnisation sur une personne autre que le responsable, ce qui empêche à l'assuré d'être plus attentif (et donc d'éviter les dommages, notamment ceux qui sont dus à la négligence). C'est pourquoi la pratique a imaginé le système des découverts obligatoires. Les assurances privées s'accrochent bien du hasard moral.

d'une simple vue de l'esprit²⁰⁸. En effet, avant la modification du fonds de protection de dépôts américain - le Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)²⁰⁹ en 1991 par le FDIC Improvement Act (FDICIA), dont la finalité était de préciser et de limiter les actions et les pertes pour chacun des acteurs impliqués, la Federal Reserve (FED) jouissait d'une discrétion entière à titre de prêteur de dernier ressort. Or, une étude²¹⁰ de la House Banking Committee a montré qu'elle avait accordé de façon constante des liquidités aux banques les plus faibles, même insolvable, parfois pendant des périodes assez longues. Ces prêts ajoutaient des coûts, qui étaient finalement supportés par le FDIC, lorsque les banques tombaient en faillite. C'est pourquoi le FDICIA a limité la discrétion de la FED pour octroyer des prêts (même s'ils sont couverts par des garanties) aux banques problématiques, pour des périodes supérieures à 60 jours.

2- Les autres dangers présentés par la création d'un fonds de garantie des dépôts dans les deux zones

Il existe d'autres dangers potentiellement attachés à la création d'un fonds de garantie des dépôts, nous ne mentionnerons que le fait qu'un tel système peut entraîner des problèmes de solvabilité dans le système de protection, si la prime n'est pas ajustée au risque (ce qui pourrait entraîner la sortie du système des banques plus solides) et le fait qu'il peut être un terrain propice à une immixtion politique (étant donné les relations étroites entre le système de protection des dépôts, le prêteur en dernier ressort, les autorités de supervision²¹¹ et les banques) qui aurait pour conséquence de paralyser ou de limiter l'action des superviseurs, et de permettre ainsi aux banques insolvable de continuer à fonctionner.

En définitive, il existe potentiellement de nombreux dangers liés à la création d'un mécanisme de garantie des dépôts. En dépit de tous ces dangers, et même si l'assurance des dépôts ne constitue pas une panacée, sa création présente de nombreux intérêts dans les deux zones.

²⁰⁸ G.G. KAUFMAN, « Banking and financial intermediary markets in United States : where from, where to ? », in F.R. EDWARDS, H.T. PATRICK (ed.), **Regulating international financial markets : issues and politics**, p. 96, 1992.

²⁰⁹ Le FDIC a été créé au lendemain de la catastrophe financière qui a suivi la Grande Dépression de 1929.

²¹⁰ C. DZIOBEK, C. PAZARBASIOGLU, « Lessons and elements of best practice », in W.E. ALEXANDER, J.M. DAVIS, L.P. EBRILL, C.-J. LINDGREN (ed.), *op. cit.*, note 23, p. 87.

²¹¹ Il convient de reconnaître que la nature supranationale de ces institutions, même si elle crée d'autres problèmes, réduit ce danger.

B) LES INTERETS D'UN FONDS DE GARANTIE DANS LES DEUX ZONES

En général, la vulnérabilité particulière des banques (dont on a déjà parlé) justifie l'établissement d'un système de protection des dépôts. C'est ce que confirme l'examen de la scène internationale car, cela laisse apparaître une prédominance de l'existence de ce type de mécanisme²¹². En Afrique noire francophone, malgré les difficultés et dangers que l'existence d'un fonds de garantie des dépôts pourrait rencontrer ou susciter, sa création s'impose encore plus. La nécessité du fonds tient à des considérations aussi bien para – économiques (1) que purement économiques (2).

1- Les considérations para – économiques favorables à la création d'un fonds de garantie des dépôts dans les deux zones

La création d'un fonds de garantie en Afrique noire francophone présente de nombreux intérêts que l'on pourrait qualifier de para – économiques. Il s'agit principalement de la sauvegarde de l'ordre public et de l'atténuation de l'incidence des calculs politiques.

En effet, le gros des créanciers non désintéressés lors des liquidations des établissements bancaires est constitué par les petits déposants. Or, ceux-ci, généralement très nombreux et peu attachés à la justice publique, sont tentés de faire des actions de force (occupation, voire destruction, des chausses ou des bâtiments). Ces actions qui sont interprétées par les pouvoirs publics comme des atteintes à l'ordre public, sont souvent réprimées de manière tellement violente qu'on peut redouter qu'elles ne dégénèrent. En tout cas, les dégâts dans ces circonstances ne peuvent être qu'énormes. La constitution d'un fonds de garantie serait donc hautement utile puisque, par l'apaisement qu'il apporterait, il permettrait de sauver des vies et des biens.

Par ailleurs, l'incidence des calculs et des considérations politiques qui pourraient amener les gouvernements à protéger ou non les clients des banques défailtantes aux frais des contribuables serait atténuée.

²¹² En dehors du FDIC, on peut citer à titre d'illustration, le « Fundo Garantidor de Créditors » au Brésil (créé en 1995), la France, le Kenya (1985), le Nigeria (1989), le Maroc (1993) où un fonds de cette nature existe.

2- Les considérations purement économiques en faveur de la création d'un fonds de garantie des dépôts dans les deux zones

Les considérations purement économiques qui militent en faveur de la création d'un fonds de garantie sont essentiellement la préservation du système bancaire (a) et celle des institutions publiques (b).

a) La préservation du système bancaire

L'existence d'un fonds de garantie des dépôts peut susciter la confiance du public dans son système bancaire. Or, depuis que les épargnants ont été échaudés par la crise bancaire de la fin des années 80 – début des années 90, cette confiance est à restaurer dans les deux zones. En effet, les taux d'indemnisation des déposants ont été particulièrement faibles²¹³ ; ce qui a laissé un souvenir amer et pratiquement inoubliable. Dans ce contexte, seules des mesures nouvelles et frappantes pourraient permettre de restaurer cette confiance. Certes, l'amélioration du dispositif de suivi des liquidations sera de nature à améliorer la situation, mais cela implique que certaines banques fassent faillite entre temps et que leurs déposants soient indemnisés à temps. En attendant que cela arrive, la constitution d'un fonds de garantie serait certainement la meilleure mesure de nature à rassurer dans l'immédiat les déposants²¹⁴. Cela est d'autant plus nécessaire que l'on a vu plus haut que le mécanisme de la responsabilité ne devrait pas être utilisée comme une assurance ; il faudrait qu'une véritable assurance soit créée et fonctionne comme telle. En septembre 2000, le Gouverneur de la Banque centrale de la Lettonie affirmait que « la crédibilité des banques a encore été rehaussée par l'entrée en vigueur, le 1^{er} octobre 1998, de la " loi sur la garantie des dépôts des personnes physiques" qui assure l'indemnisation, par un fonds de garantie, des dépôts bancaires des particuliers (par opposition aux entreprises) en cas de faillite de la banque »²¹⁵. Dans chacune des deux zones, cela est bien compris puisqu'un projet de création suffisamment avancé existe²¹⁶.

²¹³ Dans la zone CEMAC, par exemple, en dépit de nombreuses compensations effectuées par les liquidateurs et des ressources supplémentaires apportées par les pouvoirs publics, seuls environ 25% des dépôts publics ont pu être remboursés (28 Mds sur 113). Comme quoi, l'apurement du passif ne signifie pas son règlement.

²¹⁴ En espérant que les déposants croient en un fonctionnement différent de celui des institutions de même type comme les compagnies d'assurance.

²¹⁵ Einars REPSE, « Lettonie : pleins feux sur le développement », F&D, septembre 2000, p. 18.

²¹⁶ D'ailleurs, dans la zone CEMAC, le projet aurait dû aboutir déjà si tous les pays avaient montré le même empressement à le ratifier. Ce qui n'a pas été malheureusement le cas. Compte tenu de l'importance de la question, et avec l'avènement de la CEMAC, il serait bon de revoir la procédure de son institutionnalisation.

Cette confiance est capitale non seulement pour la banque déjà en difficulté, mais aussi pour les banques saines²¹⁷. En l'absence d'un mécanisme pareil, les déposants sont tentés, dès les premiers signes de se ruer sur la banque pour retirer leurs fonds. Ce qui va aggraver sa situation. L'impact de cet état de choses n'a pas été suffisamment relevé dans l'analyse de la crise des années 80-90. En effet, beaucoup d'établissements bancaires se sont retrouvés débordés par le volume des demandes de retrait des dépôts²¹⁸ et ont dû prendre (avec l'aide des pouvoirs publics quelquefois) des mesures de limitation des retraits. Ce qui a eu plutôt pour effet de renforcer la suspicion et de l'étendre à tout le système bancaire, causant ainsi des difficultés même à des établissements dont la situation n'était pourtant pas initialement dégradée²¹⁹. Par contre, si un tel mécanisme existe, cela encourage l'épargne ; ce qui donne suffisamment de ressources aux banques). De même, en l'absence du fonds, il y a toujours un risque de renforcement de la concentration qui est déjà très grande dans les deux zones. Pourtant, l'existence d'un fonds de garantie encouragerait une intermédiation efficiente parce qu'elle accroîtrait la concurrence en permettant aux petites banques de s'installer avec des chances de survie. Dans le magazine *Economia*, on relève, par exemple, s'agissant de l'Afrique du Sud, que : « en l'absence d'un mécanisme de garantie des dépôts, les petites banques restent très vulnérables en cas de retraits massifs d'argent. Des mouvements qui se font, le plus souvent, au profit des grands établissements réputés solides »²²⁰.

b) La préservation des institutions publiques

Il s'agit en particulier des institutions qui supportent jusqu'à présent le coût des restructurations bancaires, notamment les Etats et les banques centrales. Les sacrifices consentis par ces deux entités lors des crises bancaires des années 80-90 ont été énormes dans les deux zones (voir ci-dessous, le tableau sur le financement des liquidations par les ressources de l'Etat en zone CEMAC). Elles (ces deux entités) ont supporté les charges les plus lourdes (l'Etat en sa double qualité d'autorité publique et d'actionnaire). Dans son discours de bienvenue à l'ouverture du séminaire sur la restructuration et la supervision des systèmes bancaires dans la zone BEAC, le Gouverneur de l'institut d'émission affirmait : « L'apport des Etats a été, à cet égard, déterminant. En dépit de leurs difficultés financières, ils

²¹⁷ C'est la raison pour laquelle la création d'un fonds de garantie des dépôts (comme le prêteur de dernier ressort) est souvent rangée parmi les mécanismes de prévention des crises bancaires.

²¹⁸ Au Cameroun, cela a été le cas de la BIAO, par exemple.

²¹⁹ Ricki TIGERT HELFERT (ancienne PDG de la FDIC de 1994 à 1997) indique qu'entre le début de la Grande Dépression (octobre 1929) et la création de la FDIC (fin 1933), 4 000 banques ont fait faillite aux USA, mais 9 seulement en 1934 ! (in FaED, mars 1999).

²²⁰ N° 22/23, août/septembre 2002, p. 106.

ont accepté de prendre en charge, sur leurs budgets, tout ou partie des engagements des banques à restructurer ou à liquider »²²¹. En assumant largement le coût du redressement de leurs systèmes bancaires, les Etats ont montré l'étendue de l'attachement qu'ils accordent à ce secteur vital de l'économie. Il est cependant utopique de croire que pareils sacrifices pourraient être répétés sans conséquences sur le fonctionnement des institutions en question. C'est pourquoi parallèlement à la prise en charge de l'essentiel du coût financier des restructurations, les Etats se sont désengagés de la gestion des établissements bancaires²²² (or, la prise en charge se justifiait aussi par le fait que l'Etat était actionnaire).

On pourrait signaler également la réduction du coût total de la couverture des dépôts, car les banques seraient incitées à engager des actions dans ce sens. Comme, on le voit, de nombreux intérêts rendent la création d'un fonds de garantie des dépôts urgente dans les deux zones, d'autant plus qu'une création conséquente peut juguler les dangers soulevés ci-dessus.

²²¹ Voir p.2.

²²² L'examen de la structure du capital dans les deux zones laisse apparaître que les banques, pour la très grande majorité, sont devenues des établissements privés. Dans l'ensemble de la zone CEMAC, les capitaux privés représentaient au 31 décembre 2000 environ 68,7% (dont 52,4% détenus par les étrangers).

Tableau 11 : Financement des liquidations par les ressources de l'Etat en zone CEMAC (en milliards de F CFA).

Sit. cumulée des banq en liq.	Cameroun	Gabon	Congo	Tchad	RCA	Guinée Equat.	CUMUL ZONE
Périodes	89-94	1991	93-94	92-93	76-91	1988	76-94
Crédits Etat (compensation)	(88,3)	(12,2)	(39,8)	(0,8)	(3,7)	(1,8)	(146,6)
Abandon dépôts secteur public	115,0	27,2	27,3	0,6	4,0	0	174,1
Consolidation sur Etat des refinanc. BEAC	215,8	1,3	18,3	3,2	9,7	4,6	252,9
Reprise par le budget de l'Etat de div. Refinanc.	42,8	14,8	13,7	0	1,8	0	73,1
Abandon impôts et créances	0	0	2,5	0,7	0,5	0	3,7
Total financ. Etat	285,3	31,1	22,0	3,7	12,3	2,8	357,2
% Total passif	58%	39%	17%	61%	64%	25%	48%
Total passif	498,2	80,3	130,8	6,1	19,3	11,6	746,3

Source : Rapport d'activité COBAC, exercice 1994-1995, p. 97

P. II : LA MAITRISE DES RISQUES SUSCITES PAR LA CREATION D'UN FONDS DE GARANTIE DES DEPOTS

La principale difficulté d'un fonds de garantie des dépôts réside dans l'équilibre de son financement : comment lui assurer suffisamment de moyens pour lui permettre de jouer efficacement son rôle ? Comment lui permettre d'être pleinement efficace sans créer un aléa moral fort ? La résolution de ces difficultés passe par des mesures dont certaines ne concernent pas le fonds lui-même. C'est ainsi que les fermetures des banques doivent être aussi promptes que cela est possible, que la liquidation doit fonctionner de manière plus efficace. En ce qui

concerne les mesures directement liées au fonds, elles ont trait à son organisation (A) et à son fonctionnement (B).

A) LA MAITRISE DES DIFFICULTES PAR UNE ORGANISATION JUDICIEUSE DU FONDS DE GARANTIE DES DEPOTS

L'organisation du fonds de garantie pose le double problème de sa nature (1) et de son financement (2).

1- La nature du fonds de garantie des dépôts

Pour que le fonds fonctionne efficacement, il faudrait qu'il repose sur une agence indépendante, qui est à l'abri de l'ingérence politique et du contrôle des banquiers. Pour certains, cela implique que le fonds doit être privé ; pour d'autres, il n'y a pas d'incompatibilité entre le caractère public du fonds et son indépendance. Si, a priori, son caractère public l'expose plus à l'ingérence politique, il faudrait également admettre qu'un fonds qui reposerait uniquement sur la profession pourrait subir les influences des leaders du secteur. Il est alors possible de concevoir un organe de droit privé qui mêlerait aussi bien les représentants des pouvoirs publics (leur présence se justifiant, entre autres, par « l'intérêt public » que revêt le secteur bancaire) que ceux de la profession.

2- Le financement du fonds de garantie des dépôts

Il s'agit du problème de la contribution aux charges du fonds. A ce sujet, essentiellement deux problèmes se posent : le problème de la charge de contribution et celui de ses modalités. En ce qui concerne le premier, étant donné qu'il est souhaitable que le fonds soit une organisation de droit privé (sans but lucratif), il convient de dire que la contribution doit peser sur les établissements bancaires ; il n'est pas bon que le fonds soit financé par les pouvoirs publics, sauf peut-être pour la mise initiale. L'indemnisation des déposants est de la responsabilité première des établissements, elle ne pèse sur les pouvoirs publics qu'à titre de garants.

Quant aux modalités de la contribution, deux questions se posent ici : la contribution doit-elle être volontaire ou non ? (a) et quelle est la part à supporter par chaque établissement qui contribue ? (b)

a) Le caractère volontaire ou contraignant de la contribution

La première question qui se pose relativement aux modalités de contribution au fonds est de savoir si la contribution doit être obligatoire ou volontaire. A ce sujet, deux soucis contradictoires s'affrontent : si le respect de la liberté individuelle commande que la contribution soit libre, la sécurité des épargnants (et, en filigrane, l'ordre public) incite plutôt à une contribution contraignante. A notre avis, il convient d'exclure le système de la contribution volontaire qui, compte tenu des habitudes en matière d'assurance dans les deux zones risquerait de faire du fonds un mort-né. Au minimum, il devrait y avoir une contrainte indirecte par la soumission du bénéfice de certaines mesures à la contribution régulière au fonds de garantie ou par la prise en compte de celle-ci dans la notation de l'entreprise ou de ses dirigeants. C'est le système qui a cours au Brésil. Il est vrai que ce système peut susciter la critique d'être contraire au principe de la liberté d'association. Néanmoins, et toutes choses étant égales par ailleurs, il existe bien une obligation d'adhérer à l'association professionnelle des établissements de crédit.

b) La détermination de la contribution de chaque établissement

La question qui se pose ici est de savoir selon quel critère les établissements assujettis (volontairement ou non) devront contribuer. Il s'agit d'une question importante et difficile. Elle est importante car, comme on l'a déjà signalé, une mauvaise corrélation entre le risque et la prime rendrait le fonds déficitaire et pourrait créer d'autres conséquences regrettables (l'éviction des banques plus solides). La question est aussi difficile car, plusieurs critères peuvent être utilisés a priori :

Une contribution égale des établissements de crédit ? Si ce critère réalise une égalité mathématique des établissements, il paraît inéquitable car il aboutit à traiter identiquement des choses inégales ; en effet, le volume et la qualité des crédits octroyés ne sont pas les mêmes d'un établissement à l'autre ;

Une contribution proportionnelle ? Si oui, par rapport à quoi la proportionnalité devra-t-elle être établie ? Par rapport au produit net bancaire ou au volume de l'activité ? Le premier ne nous semble pas être une bonne base de calcul car il aurait tendance à pénaliser les établissements qui sont bien gérés. Quant à l'activité, si elle est retenue (ce qui est souhaitable), il faudrait déterminer si la proportionnalité s'établira en fonction des crédits octroyés ou en fonction des dépôts collectés. Etant donné qu'il s'agit de protéger les déposants, il semble plus indiqué de privilégier les dépôts, non seulement parce que le critère des crédits serait plus complexe car le volume des crédits serait insuffisant à lui tout seul (il faudrait lui associer la

qualité du portefeuille), mais aussi parce qu'en Afrique en général, et en Afrique subsaharienne en particulier, les banques ont des dépôts supérieurs aux crédits, parfois deux fois plus²²³ (ce qui n'est pas surprenant pour une zone où la contribution des banques au financement de l'économie a généralement été jugée faible). Prendre pour base les crédits équivaldrait à minimiser le risque réel. Compte tenu du fait que les montants varient (ou peuvent varier) en cours d'année, quel serait le montant à retenir (la moyenne mensuelle ou annuelle des dépôts) ?

Enfin, quel que soit le montant retenu, quel sera le pourcentage de contribution ? Pour le déterminer, il serait indiquer d'évaluer d'abord quelle pourrait être l'ampleur moyenne d'une crise et en fonction du montant des dépôts collectés, fixer ensuite un pourcentage tel que cela permette de couvrir ces pertes et les charges de fonctionnement.

On pourrait également penser à une contribution mixte avec une base proportionnelle et une fraction fixe. Quel que soit le mode retenu, il est souhaitable que le financement du fonds ne repose pas uniquement sur les contributions des adhérents. Le fonds doit être autorisé à faire des placements, cette solution aurait un double avantage : elle ferait du fonds l'un des principaux pourvoyeurs de liquidité (notamment sur les marchés) et les revenus récoltés viendraient alléger la charge des établissements

B) LA MAITRISE DES DIFFICULTES PAR UN FONCTIONNEMENT ADEQUAT DU FONDS DE GARANTIE

Le fonctionnement du fonds doit d'abord reposer sur des principes simples et rigoureux : la transparence, la clarté et l'opportunité des actions. En dehors de cela, si l'on veut respecter le souci technique (indemniser les déposants afin d'assurer la pérennité du système bancaire) et le souci moral, il faudrait nécessairement limiter le bénéfice de l'indemnisation par le fonds : la création d'un système de couverture tellement étendu qu'il préviendrait les crises et gérerait celles existantes nécessite une protection si vaste qu'elle entrerait en conflit avec des considérations liées au risque moral. A cet effet, deux techniques sont possibles : limiter les bénéficiaires (1) et plafonner l'indemnisation (2). Seule la première technique est souhaitable dans la zone

²²³ Le magazine *Economia* indique que 9 des 10 premières banques nord – africaines et 8 des 10 premières subsahariennes dans son classement sont dans cette situation, *Economia* n° 22/23, op. cit., p. 60.

1- Une technique souhaitable : la limitation des bénéficiaires

Cette technique consiste à ouvrir le droit à l'indemnisation uniquement aux « petits déposants²²⁴ ». Son fondement est varié : d'abord, il s'agit de la catégorie la plus exposée au non remboursement en cas de faillite d'un établissement. Ensuite, les fonds en jeu constituent généralement les seuls moyens de subsistance pour ceux-ci. Ensuite encore, il s'agit d'une catégorie à qui on ne peut légitimement pas reprocher de n'avoir pas su choisir sa banque. Enfin, il s'agit de la catégorie la plus nombreuse dans la plupart de nos banques (du fait de la pratique de la banque universelle). Leur non dédommagement jette un discrédit énorme sur le système bancaire. Il est donc juste qu'à défaut d'être seuls concernés par le fonds de garantie des dépôts, qu'ils en soient les bénéficiaires privilégiés.

2- Une technique peu souhaitable : la limitation du montant de l'indemnisation

La deuxième technique de limitation du bénéfice de l'intervention du fonds généralement utilisée est le plafonnement de l'indemnisation²²⁵. Cette technique vise un double but : éviter de rendre le fonds déficitaire ou de fixer une contribution prohibitive et faire participer les déposants à la sélection des bonnes et des mauvaises banques. Or, nous avons vu que les « petits épargnants » sont constitués de personnes dont l'ignorance peut être qualifiée de légitime ou d'excusable. On peut donc appliquer ici la notion d'erreur excusable qui a cours en matière d'erreur sur la substance.

Par ailleurs, compte tenu de la situation des deux zones caractérisées par un nombre peu élevé de banques, il est difficile d'attendre de cette catégorie de déposants de sélectionner leurs teneurs de compte ; d'autant plus que réellement, le nombre de banques auxquelles ils peuvent avoir accès est limité par la pratique courante dans certaines banques où on exige un minimum de revenu (assez élevé) pour ouvrir un compte²²⁶. Donc, en deçà du montant qui sera prévu par le texte, il serait bon que le « petit épargnant » soit indemnisé intégralement. Le fonds se subrogera alors à lui pour exercer ses droits. Si d'aventure, tout épargnant était admis aux prestations du fonds, ce serait pour ceux dont l'épargne serait au-dessus du montant légal qu'on pourrait plafonner l'indemnisation. Cette discrimination (positive) participe de la protection de la petite épargne qui est pratiquée en d'autres hypothèses (en matière de taux créditeur, par exemple).

²²⁴ Les textes de création fixeront le montant qui permettra de cerner cette notion de « petit épargnant ».

²²⁵ Au Brésil, la valeur maximale de garantie contre une institution ou contre toutes les institutions d'un même holding est de 20 000 real par client, soit environ 17 000 \$ US.

²²⁶ Le droit au compte du client ne lui serait d'aucun secours ici non seulement parce qu'il l'ignore généralement, mais aussi parce que ses conditions ne seraient pas forcément remplies.

CONCLUSION GENERALE ET RECOMMANDATIONS

**"Le pouvoir vient d'en haut,
la confiance vient d'en bas".**

Sieyès.

La singularité des établissements bancaires tenant à la nature de leurs activités et de leurs fonctions justifie actuellement l'élaboration d'un droit des entreprises en difficulté spécifique. Cette spécificité ne réside pas forcément dans une révolution méthodologique car, ici comme dans le droit commun des procédures collectives, il faudrait essayer de prévenir les difficultés et, ensuite, si la prévention n'a pas atteint son but, les traiter. Cependant au-delà de cette similitude dans la démarche, le droit spécial des entreprises bancaires en difficulté doit se démarquer suffisamment du droit commun dans son contenu. Cela est bien compris dans les zones CEMAC et UMOA. S'agissant, par exemple, de la prévention des difficultés, la forte probabilité d'un risque systémique fait en sorte qu'elle est plus accentuée ici que dans le droit commun (l'instauration d'un quasi – permis de diriger, la soumission à certaines normes d'organisation et de gestion...) A cet effet, il est important que les autorités des deux zones comprennent qu'une lutte contre les crises bancaires ne peut être véritablement efficace que si l'on prend en compte la nature variée des causes des crises. Or, l'une des premières causes est relative à la situation macro-économique. En effet, compte tenu de la nature de son activité, la banque est particulièrement sensible aux conditions macro-économiques dans lesquelles elle opère. Sa bonne santé à elle dépend de celle de ses clients et la santé de ces derniers dépend largement de la conjoncture économique. Ces autorités devraient donc mener une politique macro-économique responsable et favorable à l'épanouissement des activités économiques²²⁷. Cela signifie qu'il faudrait dépasser la surveillance bancaire sur une base individuelle, ce qui implique aussi de veiller à ce que le cadre institutionnel des banques soit adapté : l'environnement juridique et réglementaire, le système comptable et d'information doivent instaurer une saine discipline de marché propice à un bon contrôle bancaire²²⁸. Sinon, comment distinguer une bonne banque d'une mauvaise dans un système caractérisé par l'opacité ? Même

²²⁷ Sur le lien entre la solidité du système bancaire et la politique macro-économique, voir Bull. FMI, 27 mai 1996.

²²⁸ En la matière, il y a eu une nette amélioration dans les deux zones, notamment par l'établissement d'un système comptable adéquat applicable aux banques.

si certains affirment que l'opacité est intrinsèque à la banque, il est souhaitable de cantonner cette opacité à son domaine nécessaire. En conséquence, la bonne gouvernance et la transparence financière doivent être promues davantage par des mesures incitatives en ce sens. Comment maîtriser la qualité des crédits lorsque les décisions sont dictées ? La privatisation de la plupart des banques a marqué un pas important dans la réduction de l'influence des choix politiques dans la gestion des banques. Ce mouvement doit être renforcé.

Le droit spécial des entreprises bancaires en difficulté tel qu'il existe à travers des textes épars et une pratique hésitante semble être encore prisonnier des évolutions qui ont eu cours dans le droit commun. C'est ainsi que, même s'il est bien perçu que la spécificité des banques doit impliquer une réglementation plus sévère dans le traitement des difficultés (notamment dans la liquidation), cela ne se traduit pas encore suffisamment dans les textes et la pratique. Ce qui dénote non seulement d'un manque de logique générale de ce droit, mais aussi d'un manque de courage « politique » de la part des autorités qui redouteraient une impopularité. Or, en différant les mesures nécessaires, elles ne font qu'aggraver la situation et alourdir la note. C'est ce qui amène George G. KAUFMAN à affirmer que le problème de la défaillance des autorités a été plus coûteux que celui du hasard moral²²⁹. Ce droit, tant souhaité, doit réaliser un équilibre entre l'ancien droit de la faillite des entreprises et l'actuel droit des entreprises en difficulté. (et s'il doit y avoir déséquilibre, il est souhaitable que ce soit en faveur du premier). Du second, il doit notamment retenir les idées « d'étouffer les difficultés dans l'œuf » et de mettre l'entreprise sous observation avant de se prononcer sur son sort. Quant à l'héritage du premier, il doit être constitué d'une sévérité plus poussée à l'égard des dirigeants et des actionnaires (seuls les déposants doivent être protégés). En effet, il est difficile de comprendre que la législation fasse encore peu cas de la responsabilité des actionnaires et que celle des dirigeants soit très peu appliquée. Pourtant, même dans le droit commun où la tendance a été de dissocier l'établissement de son dirigeant, des sanctions existent. Il y a donc lieu d'espérer que les attermoissements qui ont pu être relevés seront dissipés assez rapidement.

En définitive, que ce soit pour prévenir les difficultés des firmes bancaires en Afrique noire francophone ou pour les résoudre, il y a lieu de susciter la confiance du public dans son système bancaire. Ce qui passe par de nombreuses mesures de diverses natures (notamment juridique et macro-économique).

²²⁹ Preventing bank crises : lessons from recent global bank failures, op. cit., p. 342.

RECOMMANDATIONS

A l'issue de ce travail, les résultats auxquels nous sommes parvenus nous permettent de formuler les recommandations suivantes :

- En ce qui concerne les mécanismes de prévention des difficultés des firmes bancaires :
 - Les mécanismes traditionnels doivent être réformés pour être suffisamment opérants : les « contraintes de capital », par exemple, devraient être revues (un passage des fonds propres réglementaires à des fonds propres économiques devrait être envisagé) et la forme juridique des établissements précisée.
 - Quant aux mécanismes modernes, il y a une nécessité variable de les intégrer : la coopération internationale mérite d'être renforcée d'ores et déjà alors que l'autoréglementation ne devrait être intégrée que progressivement.
- S'agissant des mécanismes de traitement, il est souhaitable que :
 - la détection et la révélation des difficultés de l'entreprise bancaire soient améliorées ;
 - l'établissement bancaire en difficulté soit mieux observé avant de se prononcer sur son sort, ce qui nécessite que le régime de l'observation soit mieux aménagé ;
 - les acteurs privés soient associés à la résolution des crises bancaires ;
 - la liquidation soit réformée: cette réforme devrait atténuer les conséquences de la distinction entre la personne morale support de la banque et la banque elle-même (ce qui, par exemple, signifierait une unification des liquidateurs bancaire et judiciaire), encadrer la liquidation en assignant des obligations précises aux liquidateurs et en imposant un meilleur suivi aux autorités bancaires ;
 - la création d'un fonds de garantie dans les deux zones soit accélérée.

I- OUVRAGES

A) OUVRAGES GENERAUX :

- BERNET-ROLLANDE, L, **Principes de technique bancaire**, 19^e éd., Dunod, Paris, 1997, 363 p.
- BOY, L., GUILLAUMOND, R., JEAMMAUD, A., JEANTIN, M., PAGES, J., et PIROVANO, A., **Droit des faillites et restructuration du capital**, coll. « critique du droit »7, Presses Universitaires de Grenoble, 1982, 256 p.
- De COUSSERGUES, S., **Gestion de la banque**, coll. Dunod, 2^e éd., Paris, 1996, 295 p.
- DERMINE, J. et BISSADA, Y.F., **Asset and liability management – a guide to value creation and risk control**, Pearson Education Limited, Great-Britain, 2002, 157 p.
- DUCLOS, Th., **Dictionnaire de la banque**, SEFI, 2^e éd., Québec, 1999.
- FRISON-ROCHE, M-A., (sous la dir.), **Le nouveau droit des défaillances d'entreprises**, Dalloz, Paris 1995, 260 p.
- GAVALDA, Ch., et STOUFFLET, J., **Droit bancaire – Institutions, Comptes, Opérations, Services**, Litec, Paris, 1992, 440 p.
- HAËHL, J.P., **Les techniques de renflouement des entreprises en difficulté**, Librairies techniques, 1981, 451 p.
- MANDESSI BELL, E., **Manuel des procédures collectives d'apurement du passif des entreprises en difficulté en Afrique, Normes OHADA**, Coll. Droit OHADA, 1999, FORM'ACTION, Douala, 386 p.
- MARTIN, D., **Eléments de droit bancaire**, Coll. ITB, CFPB, 4^e éd., Paris 1998.
- **Le redressement et la liquidation judiciaires des entreprises**, coll. CFPB, rev. Banque éditeur, 2^e éd., Paris, 1988, 177 p.
- MATTOUT, **Droit bancaire international**, éd. Banque, 1987.
- PEROCHON, F., **Entreprises en difficulté – Instruments de crédit et de paiement**, 2^e éd., L.G.D.J., Paris, 1995, 580 p.
- POUGOUE, P.-G. et KALIEU, Y., **L'organisation des procédures collectives d'apurement du passif OHADA**, P.U.A., Coll. Droit Uniforme, 1999, 232 p.

PRICE WATERHOUSE COOPERS, **Droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique**, OHADA, 1998, 375 p.

RIVES-LANGE, J.-L. et CONTAMINE RAYNAUD, M., **Droit bancaire**, Dalloz, 6^e éd., 1995.

RODIERE, R., (ss. la dir.), **Les procédures collectives de liquidation ou de renflouement des entreprises en droit comparé**, Economica, Paris, 1976, 1049 p.

ROUACH, M. et NAULLEAU, G., **Le contrôle de gestion bancaire**, 3^e éd., Banque éditeur, Paris, 1998, 435 p.

SAWADOGO, F.M., **Droit des entreprises en difficulté**, Coll. Droit uniforme africain, AUF/Juriscope, 2002.

B) OUVRAGES SPECIALISES

AGLIETTA, M., **Régulation et crises du capitalisme**, Paris, Ed. Odile Jacob, 1997, 486 p.

ALEXANDER, W.E., J.M. DAVIS, L.P. EBRILL et C.-J. LINDGREN (ed.), **Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy**, Washington, Fonds monétaire international, 1997, 181 p.

BALIO, T.J.T., C. COTTARELLI (ed.), **Frameworks for Monetary ..Stability : Policy Issues and Country Experience**, Washington, Fonds monétaire international, 1994, 775 p.

BANCEL, F., **L'Europe des banques**, Boulogne, SEFI, 1993, 178 p.

BARROS, J.R.M. de et M.F. de ALMEIDA JR., **Análise do Ajuste do sistema Financiero no Brasil**, Ministério de Fazenda, Secretaria de Política Econômica, 1997.

BEGG, D.K.H., **Monetary Policy in Central and Eastern Europe : Lessons After Half a Decade of Transition**, Working Paper 96 / 108, Washington, Fonds monétaire international, 1996.

CALHEIROS, J.M. de A., **O Sector Bancário e a Comunidade Económica Européia**, Lisboa, Associação Académica Faculdade de Direito de Lisboa, 1993, 443 p.

CARDELLA, T., E.L. YEYATI, **Public Disclosure and Bank Failures**, Working Paper 97/96, Washington, Fonds Monétaire International, 1997.

COLLINS, C., **Bank Soundness and Macroeconomic Policy**, Washington, Fonds monétaire international, 1996, 23 p.

----- **Alternatives to the Central Bank in Developing World**, Occasional Paper #20 (SO20EA), Washington, Fonds monétaire international, 1983.

CORDERO, R., **The Creation of a European Banking System** : A Study of its Legal and Technical Aspects, Genève, Peter Lang AG, 1990, 390 p.

DASSESE, M. et S. ISAACS, **EEC Banking Law**, Londres, Lloyds of London Press, 1985, 184 p.

TARAZI, A., **Risque bancaire, déréglementation financière et réglementation prudentielle – Une analyse en termes d'espérance-variance**, Limoges, PUF, 1996.

II- THESES, MEMOIRES ET RAPPORTS DE STAGE

ASSAH EBA, PH. A., « Le contrôle des établissements de crédit dans la CEMAC », rapport de stage présenté en vue de l'obtention du DESS en relations internationales, option Banque, Monnaie et Finances internationales, Yaoundé, septembre 2001.

BOUCOBZA, X., « L'acquisition internationale de société », Thèse, Université de Paris II, janvier 1996.

EDJANG, M-C, « L'impact des restructurations des banques européennes sur leurs filiales africaines », Rapport de stage académique effectué à la COBAC du 2/08 au 3/09/99, Université Jean Moulin, Lyon III.

LEGUEVAQUES, C., « La prévention et le traitement des "faillites" bancaires », Thèse, Université de Toulouse, décembre 2000.

NGAMALEU DJUIKO, S., « Le champ matériel de l'acte uniforme OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique », Mémoire de D.E.A., Droit privé fondamental, Université de Yaoundé II, 1999-2000.

TIMAMO SIMO, E., « Les principes fondamentaux pour un développement harmonieux des marchés financiers : la pertinence des processus des pays de l'Afrique noire francophone », Mémoire de MBA en banque et finance, CESAG, en cours.

III- ARTICLES ET REVUES

AGLIETTA, M. et De BOISSEU, C., « Le prêteur international en dernier ressort », in « L'architecture financière internationale », rapport n° 18, collection des rapports du Conseil d'Analyse Economique (CAE), La Documentation Française, 1999.

ARCAND, J-L, GUILLAUMONT, P. et GUILLAUMONT JEANNENEY, S., « Réforme et croissance économiques en Afrique : sont-elles durables ? », CERDI, Etudes et Documents, E 2000. 11, .

- BANQUE CENTRALE EUROPEENNE**, « Le nouveau régime d'adéquation des fonds propres des banques – le point de vue de la BCE », Bull. mensuel BCE, mai 2001, p. 59-76.
- BANQUE MAGAZINE**, « Dossier sur la titrisation », n° 638, juillet – août 2002, pp. 30-44.
- BENINK, H.**, « Le secteur bancaire : une fragilité endémique », in Problèmes Economiques n° 2617, 19 mai 1999.
- BERTRAND, E.**, « La défaillance des entreprises », La documentation française, 1978, 185p.
- BOPOUNZA, G.**, « Origines de la crise et économie générale de la restructuration bancaire », in BEAC Etudes et Statistiques, n° 198, janvier 1993.
- « La rénovation des systèmes bancaires dans la Zone BEAC : un défi majeur pour le développement de la sous – région, Bull. COBAC, n°1, août 1996, p.15 à 50.
- Finance et Développement, « Résolution des problèmes du secteur bancaire », Rev. Afr. De banque n°6, sept. – oct.
- BORIO, Cl.**, et **LOWE, Ph.**, « Le provisionnement en question », Rapport trimestriel BRI, sept. 2001, p. 36-49.
- CAILLETEAU, P.** et **VIDON, E.**, « La dynamique des crises financières internationales : quelques enseignements », Bull. BDF, n° 64, avril 1999, p. 61-68.
- COMMISSION BANCAIRE FRANCAISE**, « Le nouvel Accord de Bâle sur les fonds propres », rapport2000, p. 157-172.
- DAVANE, O.**, « Quelles réformes pour le système financier international ? », séminaire monétaire international de la Banque de France, mars 2000, p. 219-233.
- DIETSCH, M.** et **OUNG, V.**, « L'efficacité économique des restructurations bancaires en France au cours des années 1990 », Bull. comm. Banc. n° 24, avril 2001.
- « La formation de grands groupes bancaires en France : effets constatés et effets potentiels sur les coûts, les revenus et les risques », Bull. comm. Banc. n° 25, novembre 2001, pp. 63-86.
- FLOUZAT OSMONT D'AURILLY, D.**, « Le concept de banque centrale », extraits de l'intervention au séminaire monétaire international de la BDF tenu dans le cadre de l'IBFI le 5 février 1999 à Paris, in Bulletin de la BDF, n° 70, octobre 1999, p. 73-97.
- HARSCH, E.**, « L'horizon financier de l'Afrique s'assombrit – Sous l'effet de la mondialisation, les crises et l'instabilité entraînent de nouveaux problèmes », Afrique Relance, Vol. 16 # 1, avril 2002, pp. 14 et ss.
- HART, O.**, « Different approaches to bankruptcy », papier présenté à la conférence ABCDE Europe organisée du 21 au 23 juin 1999 par la BM et le Conseil d'Analyse Economique.

- HILBERS, P., KRUEGGER, R. et MORETTI, M.**, « De nouveaux outils pour évaluer la santé du système financier », F&D, septembre 2000, pp. 52-55.
- ICARD, A.**, « Le rôle de la coordination internationale dans la stabilité financière », séminaire international de la BDF, mars 2000, pp. 103-114.
- JAUDOIN, O.**, « Provisionnement ex - ante », présentation au cours du séminaire Banque Mondiale – Commission Bancaire « Les banques et le contrôle bancaire : nouvelle donne, nouveaux enjeux » organisé à Paris du 16 au 27 octobre 2000.
- KUETCHE, M.**, « Restructuration du secteur bancaire et structure de développement », in Conjoncture PME n° 010, avril-mai-juin 1997.
- KUEZO, B., et MOUGANI, G.**, « Le système bancaire congolais : évolution, restructuration et perspectives », in Etudes et statistiques, Rev. de la BEAC, n° 222, déc. 1995, pp. 313-354.
- LAKHOVA, F.**, « Secteurs bancaires asiatiques : les trajectoires de sortie de crise », Probl. éco., n° 2691 du 6 déc. 2000, p. 25-29.
- Le NOIR, A.**, « La restructuration nécessaire des systèmes bancaires africains », Epargne sans frontière (ESF), septembre 1989, pp. 13 et 14.
- « Les systèmes financiers actuels sont-ils adaptés aux besoins de l'Afrique ? », ESF, n° 38-39.
- LOYRETTE NOUEL, G.**, « La titrisation : quelles opportunités ? », publication en ligne.
- MAINA, P.K.**, « A post – privatization analysis of performance of Kenya's banking sector : a case study for Kenya commercial bank and national bank of Kenya », rapport présenté aux cours des travaux bisannuels du AERC tenus à Nairobi du 26 au 31 mai 2001.
- MIOTTI, L. et PLIHON, D.**, « Libéralisation financière, spéculation et crises bancaires », revue CEPH n° 85, 1^{er} trimestre 2001.
- PAILLUSSEAU, J.**, « Du droit des faillites au droit des entreprises en difficulté, ou quelques réflexions sur la renaissance (?)... d'un droit en dérive », in Etudes offertes à Roger HOUIN, Problèmes d'actualité posés par les entreprises, Dalloz-Sirey, 1985, pp. 109 – 150.
- PATAT, J-P.**, « La stabilité financière : nouvel enjeu pour les banques centrales », séminaire monétaire international de la BDF, mars 2000, pp. 11-27.
- PAULY, E.**, « Nouveaux acteurs et nouveaux risques sur le marché », séminaire monétaire international de la Banque de France, mars 2000, p. 69-72.
- PEYRARD, M.**, « La restructuration des systèmes bancaires et financiers », note de la cellule bancaire du cabinet du MINEFI du Cameroun, sept. 1996.

PLIHON, D., « La surveillance prudentielle, importance pour la stabilité financière et interactions marchés/systèmes bancaires », séminaire monétaire international de la Banque de France, mars 2000, 171-177.

..... « Quelle surveillance prudentielle pour l'industrie de services financiers », rev. d'éco. fin., p. 17-31.

PROBLEMES ECONOMIQUES, « Titrisation : une expansion illimitée ? », n° 2674 du 19 juill. 2000, p. 27-32.

RAIMBOURG, Ph., « La difficile notation des créances », Probl. éco. n° 2691 du 6 déc. 2000, p. 29-32.

REPŠE, E., « Lettonie : Pleins feux sur le développement », F&D, septembre 2000, p. 18.

SAHAJWALA, R. et **VAN DEN BERG, P.**, « Systèmes d'évaluation des risques et d'alerte avancée des autorités de contrôle du secteur bancaire », document de travail du comité de Bâle sur le contrôle bancaire, n° 4, décembre 2000.

SERVET, J-M., « Le lien de confiance : fondement nécessaire dans la relation financière et de la mobilisation de l'épargne », ESF, n° 38-39.

TIGERT HELFER, R., « Ce que la garantie des dépôts peut et ne peut pas faire », F&D, mars 1999, p. 22-25.

TRICHET, J-C., « Le métier de banque centrale, ses évolutions et ses contraintes », Bull. BDF n° 79, juillet 2000, p. 51-56.

VIEIRA ORSI, R., « La transformation du rôle de l'Etat à l'égard des crises bancaires dans l'Union européenne et au Brésil », Rev. Jur. Thémis.

ZAMBOU, C., et **N'SONDE, R.**, « La crise du système bancaire en Afrique centrale : causes, effets et remèdes », Etudes du service national de la BEAC Cameroun.



TABLE DES MATIERES

	Pages
Dédicaces.....	I
Avant-propos.....	II
Sommaire.....	IV
Liste des principales abréviations.....	VI
Liste des tableaux.....	VIII
Introduction générale.....	1
Première Partie : L'appréhension du risque de difficulté des firmes bancaires en Afrique noire francophone.....	7
Titre I : L'appréhension du risque possible de difficulté.....	8
Chapitre I : Une forte appréhension du risque possible de difficulté par les mécanismes traditionnels de prévention.....	9
Section I : Une coloration très prudentielle de la réglementation en Afrique noire francophone.....	9
P.I : Une étroite surveillance en amont : la surveillance de la constitution des firmes bancaires.....	9
A) L'agrément des dirigeants ou l'instauration d'un « quasi – permis » de diriger.....	10
1- Les conditions positives.....	10
2- Les conditions négatives.....	11
B) Un accès à l'exploitation assez contrôlé : l'exigence d'un agrément de la firme bancaire.....	11
1- Des conditions d'obtention de l'agrément détaillées mais pas assez satisfaisantes.....	12
a) Des conditions suffisamment détaillées : le recours à l'énumération non exhaustive.....	12
b) Des conditions insuffisamment satisfaisantes.....	12
) Des conditions juridiques à préciser.....	12

)	Des conditions financières à revoir.....	13
2-	La décision d'agrément : une double appréciation sécurisante mais susceptible d'entraîner des blocages.....	15
P.II :	Une étroite surveillance en aval : un encadrement de l'exercice assez strict.....	16
A)	Le pragmatisme dans la réglementation du fonctionnement des établissements bancaires.....	16
1-	La limitation des activités.....	16
a)	Les activités permises : le dépassement des opérations de banque traditionnelles.....	16
b)	La soumission des décisions au contrôle.....	18
2-	L'imposition des normes de gestion.....	19
3-	L'existence de règles comptables renforcées.....	19
a)	Les règles d'identification d'enregistrement et de provisionnement des créances en souffrance (C.E.S.).....	20
b)	Les règles de comptabilisation des créances rattachées.....	25
B)	Une organisation non libre.....	25
1-	La direction : l'exigence de deux dirigeants ou le principe des « quatre yeux ».....	25
2-	Les mécanismes de contrôle.....	26
a)	La réglementation pointilleuse du contrôle interne.....	26
b)	L'exigence de deux commissaires aux comptes.....	27
Section II :	Un contrôle de la réglementation assez contrasté.....	28
P.I :	Un contrôle très poussé.....	28
A)	Un contrôle poussé quant à son étendue.....	28
B)	Un contrôle poussé par ses formes.....	29
P.II :	Un contrôle pourtant pas entièrement satisfaisant.....	30
A)	Le cadre du contrôle : un besoin d'affirmation des principes du contrôle.....	30
1-	Un réel effort d'assurer l'indépendance du contrôleur.....	31
2-	Un regrettable silence en matière de responsabilité du contrôleur.....	32
a)	Une difficile détermination de l'organe responsable.....	33
b)	Une nécessité de conditions de responsabilité rigoureuses.....	33

B)	Un impératif de rendre le contrôle plus efficace.....	35
1-	Les suites du contrôle.....	35
2-	Le renforcement du transfert de la maîtrise du contrôle à la Commission bancaire.....	36
Chapitre II :	Une timide percée des mécanismes modernes de prévention du risque possible de difficulté des firmes bancaires.....	37
Section I :	Une plus grande prise en compte de la coopération internationale..	37
P.I :	Une faible contribution à l'élaboration des normes internationales.	38
A)	Les causes.....	38
B)	Les solutions possibles.....	39
P.II :	Une contribution quasi – satisfaisante à l'effectivité des normes..	39
A)	La réceptivité des normes.....	39
B)	Le contrôle de l'application des normes.....	40
Section II :	L'autoréglementation.....	40
P.I :	La relativité actuelle dans la zone de l'autoréglementation...	41
A)	L'exposé de la controverse.....	41
B)	La difficulté de l'autoréglementation dans les deux zones.....	42
1-	L'opacité des bilans et des opérations.....	42
2-	La faible discipline de marché.....	43
3-	Les insuffisances de la concertation de place.....	43
P.II :	L'intégration progressive de la coréglementation.....	43
A)	L'intérêt de la coréglementation : le renforcement de la collaboration entre les autorités bancaires et les banques.....	44
B)	Les conditions de la coréglementation.....	44
1-	L'éducation des banquiers.....	45
2-	La vivification des associations professionnelles.....	45
Titre II :	L'appréhension du risque probable de difficulté.....	46
Chapitre I :	La détection des difficultés des établissements bancaires : une amélioration variable.....	46
Section I :	Un système de détection interne rénové.....	47
P.I :	L'accroissement des diligences des commissaires aux comptes..	47
P.II :	Une plus grande implication du conseil d'administration dans le contrôle interne.....	47
Section II :	Un système de détection externe améliorable.....	48

P.I :	Le contrôle par les superviseurs bancaires.....	48
A)	La modernisation des techniques et des méthodes de travail des superviseurs bancaires.....	49
B)	La nécessité d'étoffer davantage les nouveaux systèmes...	50
P.II :	La détection externe par les institutions autres que les superviseurs bancaires.....	51
A)	Une analyse externe actuelle des établissements bancaires quasi - inexistante.....	51
B)	La nécessité d'agences privées de notation.....	52
Chapitre II :	Un besoin de renforcer le système d'alerte.....	53
Section I :	Le renforcement du système formel d'alerte.....	53
P.I :	Le déclenchement de l'alerte.....	53
A)	L'auteur de l'alerte : un besoin d'extension.....	53
B)	Le moment ou le critère de l'alerte.....	54
P.II :	La procédure de l'alerte.....	55
Section II :	L'amélioration du système informel d'alerte.....	55
P.I :	L'intérêt : l'approfondissement de la connaissance des banques..	55
P.II :	Les mécanismes : l'extension des acteurs de la « causerie ».....	56
Deuxième Partie :	L'appréhension de la difficulté avérée.....	57
Titre I :	Une intervention propédeutique à renforcer.....	57
Chapitre I :	La mise en observation de l'établissement fragile.....	58
Section I :	La mise sous observation simple.....	58
P.I :	La charge de la gestion de l'établissement.....	58
A)	Le maintien de principe des dirigeants.....	58
B)	Le remplacement exceptionnel des dirigeants.....	59
P.II :	L'accroissement de la surveillance ou de l'assistance.....	59
A)	L'accroissement de l'assistance.....	60
B)	L'accroissement de la surveillance.....	60
Section II :	La mise sous administration provisoire.....	61
P.I :	La décision de mise sous administration provisoire.....	61
A)	La recherche de la célérité dans la décision de mise sous administration provisoire.....	61
1-	Une large saisine de la commission bancaire.....	61

2-	Le recours à la procédure d'urgence.....	61
B)	La recherche de la pertinence dans la décision de mise sous administration provisoire : l'exigence de la cessation des conditions normales d'exploitation.....	62
1-	L'absence de caractérisation de la notion de conditions normales d'exploitation.....	62
2-	Les risques de la non caractérisation de la notion de conditions normales d'exploitation.....	62
P.II :	Les effets de la mise sous administration provisoire.....	63
A)	Les effets de l'administration provisoire sur l'établissement....	63
B)	Les effets de l'administration provisoire sur les créanciers de l'établissement.....	64
Chapitre II :	Le rétablissement des fondamentaux de la banque fragile : sa recapitalisation.....	65
Section I :	Un besoin de réforme de la fonction de prêteur en dernier ressort..	65
P.I :	La controverse sur le principe de l'admission d'un prêteur en dernier ressort.....	65
A)	La thèse en défaveur.....	66
1-	L'aléa moral.....	66
2-	Le coût financier de l'intervention.....	66
B)	La thèse en faveur.....	66
1-	La garantie publique due aux déposants.....	67
2-	Le coût de l'abstention.....	67
3-	La stabilité du système bancaire et financier.....	68
P.II :	La controverse sur les modalités du prêteur en dernier ressort..	69
A)	Les conditions d'intervention du prêteur en dernier ressort	69
B)	Une nécessité de varier les formes d'intervention du prêteur en dernier ressort.....	72
C)	L'acteur de l'intervention en dernier ressort.....	72
Section II :	Une augmentation des fonds propres de l'établissement fragile hypothétique.....	73
P.I :	Les fonds propres de base : le recours aux actionnaires.....	73
A)	Un recours aux actionnaires actuels limité : un renforcement du devoir d'actionnaire ?.....	73

B)	Un recours aux nouveaux actionnaires difficile.....	74
P.II :	Les fonds propres complémentaires : le recours aux emprunts	75
A)	Le recours aux emprunts bancaires : la nécessité de renforcer la solidarité de place.	75
B)	Le recours aux emprunts non bancaires.....	76
Titre II :	La fragilité du sort de l'établissement en difficulté.....	77
Chapitre I :	Un besoin de réformation du sauvetage de l'entreprise viable...	78
Section I :	La recherche de la célérité et de la pertinence dans l'élaboration du plan de restructuration.....	78
P.I :	Une élaboration contrôlée du plan.....	78
P.II :	Un contenu très varié visant à associer tous les acteurs.....	79
A)	Les moyens de l'association.....	80
1-	Les moyens d'association des banquiers.....	80
2-	Les moyens d'association des créanciers.....	81
B)	Les problèmes soulevés par l'association de tous les acteurs à la résolution des crises bancaires.....	81
1-	Les difficultés de l'association des acteurs privés à la résolution des crises bancaires.....	81
a)	Les difficultés de l'association des banquiers.....	81
)	La difficulté d'ordre juridique.....	81
)	La difficulté d'ordre pratique.....	82
b)	Les difficultés de l'association des créanciers.....	82
2-	Les risques de l'association des acteurs privés à la résolution des crises bancaires.....	82
a)	Les risques de l'association des banquiers à la résolution des crises bancaires.....	83
b)	Les risques de l'association des créanciers à la résolution des crises bancaires.....	83
Section II :	Une prudence dans l'exécution du plan.....	83
P.I :	La soumission de l'application d'une mesure à son inclusion préalable dans le plan de restructuration.....	84
P.II :	La nécessité d'une application souple de l'exigence.....	84
Chapitre II :	Une liquidation de l'établissement non viable décevante.....	85
Section I :	La nécessaire amélioration de la gestion de la liquidation.....	85

P.I :	L'amélioration du prononcé de la liquidation.....	85
A)	Une exigence de célérité dans le prononcé de la liquidation...	86
1-	Les conséquences des lenteurs dans le prononcé de la liquidation.	87
a)	La détérioration de l'actif.....	87
b)	L'accumulation du passif.....	89
2-	Les solutions aux lenteurs.....	89
B)	La nécessité d'un prononcé de la liquidation plus punitif.....	90
P.II :	L'amélioration de la conduite et du suivi de la liquidation.....	90
A)	Le besoin d'une conduite plus efficace.....	90
1-	La transparence dans la gestion de la liquidation.....	90
a)	Le renforcement de la publicité des actes de la liquidation.....	91
b)	La régularité dans la production des comptes-rendus.....	91
2-	La rigueur dans la gestion de la liquidation.....	92
a)	L'amélioration de la réalisation des actifs.....	92
b)	L'amélioration de l'apurement du passif.....	93
B)	La nécessité d'un meilleur suivi de la liquidation.....	94
1-	Les moyens de l'amélioration de la liquidation : un suivi plus strict	94
a)	Une inspection régulière de la liquidation.....	94
b)	Une obligation de transmission du compte de résultat.....	95
2-	Les conditions de l'amélioration du suivi des liquidations.....	95
a)	Le renforcement des capacités des commissions bancaires.....	95
b)	Le renforcement des capacités des tribunaux.....	96
Section II :	La nécessité de créer un fonds de garantie des dépôts dans les zones CEMAC et UMOA.....	98
P.I :	La controverse doctrinale autour de la nécessité de créer un fonds de garantie dans les zones CEMAC et UMOA.....	98
A)	Les dangers de la création d'un fonds de garantie de dépôts dans les deux zones.....	98
1-	La création d'un fonds de garantie et le laxisme potentiel des principaux acteurs.....	98
a)	Le laxisme potentiel des banquiers et des déposants.....	99
b)	Le laxisme potentiel des autorités publiques.....	99
2-	Les autres dangers présentés par la création d'un fonds de garantie des dépôts dans les deux zones.....	100

B)	Les intérêts d'un fonds de garantie dans les deux zones.....	101
1-	Les considérations para – économiques favorables à la création d'un fonds de garantie dans les deux zones.....	101
2-	Les considérations purement économiques en faveur de la création d'un fonds de garantie dans les deux zones.....	102
a)	La préservation du système bancaire.....	102
b)	La préservation des institutions publiques.....	103
P.II :	La maîtrise des risques suscités par la création d'un fonds de garantie des dépôts.....	105
A)	La maîtrise des difficultés par une organisation judicieuse du fonds de garantie.....	106
1-	La nature du fonds.....	106
2-	Le financement du fonds.....	106
a)	Le caractère volontaire ou contraignant de la contribution....	107
b)	La détermination de la contribution de chaque établissement.....	107
B)	La maîtrise des difficultés par un fonctionnement adéquat du fonds de garantie.....	108
1-	Une technique souhaitable : la limitation des bénéficiaires...	109
2-	Une technique peu souhaitable : la limitation du montant de l'indemnisation.....	109
	Conclusion générale et recommandations.....	110
	Bibliographie indicative.....	i
	Table des matières.....	vi