

ASSOCIATION DES BANQUES CENTRALES AFRICAINES



ASSOCIATION OF AFRICAN CENTRAL BANKS

AACB-ABCA/OM-RO/2006 #1

**REUNIONS ANNUELLES DE L'ASSOCIATION DES
BANQUES CENTRALES AFRICAINES (ABCA)**

(Windhoek, Namibie, 18 août 2006)

PROJET DE RAPPORT DU SUMPOSIUM 2005

SUR

**« LA SUPERVISION BANCAIRE AXEE SUR LES RISQUES
ET LES IMPLICATIONS DE L'ACCORD DE BALE II »**

(Accra, Ghana, 29 juillet 2005)

1. L'Association des Banques Centrales Africaines (ABCA) a organisé le 28 juillet 2005, à l'Hôtel La-Palm Royal Beach, à Accra au Ghana, un symposium sur «*la supervision bancaire axée sur le risque et les implications de l'Accord de Bâle II* ». Le symposium a précédé la 29^{ème} Session Ordinaire de l'Association tenue à Accra le 29 juillet 2005, afin de contribuer à une meilleure compréhension des implications du nouveau Cadre de l'Accord sur les Fonds Propres, communément dénommé Accord de Bâle II.
2. La cérémonie d'ouverture des travaux du symposium a été marquée par le discours de bienvenue de Dr. Paul A. Acquah, Gouverneur de la Bank of Ghana et Vice-président de l'ABCA ainsi qu'une allocution d'ouverture prononcée par Monsieur Jean-Félix Mamalepot, Gouverneur de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC) et Président de l'Association.
3. Dans son discours, le Gouverneur Acquah a d'abord souhaité la bienvenue à tous les participants. Il a ensuite remercié Madame Elisabeth Roberts du Forum pour la Stabilité Financière de la Banque des Règlements Internationaux (BRI), qui avait accepté de faire un exposé sur les Principes de Bâle II.
4. Dr. Acquah a indiqué que ce colloque était organisé dans un contexte d'amélioration de l'environnement économique en Afrique, avec une relative stabilité des taux de change et une plus forte croissance par rapport aux résultats enregistrés au cours de ces dernières années. La stabilité financière et l'application des meilleures pratiques internationales à cette fin, constituaient l'objectif ultime de l'amélioration du cadre réglementaire, d'où l'importance que les Gouverneurs accordaient à ce séminaire.
5. Selon le Gouverneur Acquah, l'Accord de Bâle II, qui est au cœur de la stabilité financière, est réputé offrir un cadre plus intégré devant permettre de faire face aux risques et favoriser la sécurité et la solidité du système financier. Il s'agissait, au cours des discussions, d'examiner la question de savoir si l'état actuel du système bancaire ainsi que l'évolution, la gestion et le contrôle des risques au niveau des Banques Centrales affiliées permettent la transition vers l'adoption des principes de l'Accord de Bâle II.
6. Dans cette perspective, le Gouverneur Acquah a souligné la nécessité de discuter des points suivants :
 - Les obstacles à l'adoption de l'Accord de Bâle II ;
 - Les conditions requises pour la mise en œuvre de Bâle II ;
 - Les incidences sur la formation et l'analyse des coûts et bénéfices de l'utilisation des ressources ;
 - Les types d'infrastructures légale, technologique et institutionnelle requis.

7. Face à ces préoccupations et en indiquant que les normes ne se suffisaient pas à elles seules, le Gouverneur Acquah a conclu que les banques des pays en développement allaient vraisemblablement connaître de sérieux problèmes dans la mise en œuvre de l'Accord, en raison de la pénurie de compétences techniques, du caractère embryonnaire des marchés financiers, de certaines rigidités structurelles et de l'instabilité des systèmes juridiques.
8. Le Gouverneur Acquah a terminé son discours en émettant l'espoir qu'à la fin de ce colloque, les participants parviennent à une meilleure compréhension des principes de Bâle II et que les pays qui avaient fait des progrès puissent faire part de leurs expériences à ceux qui s'engageaient dans cette voie.
9. Le Président de l'ABCA, le Gouverneur Mamalepot, quant à lui, a d'abord remercié au nom de tous les participants, le Gouverneur Acquah et le personnel de la Bank of Ghana ainsi que les Autorités et le peuple ghanéens pour l'accueil chaleureux et fraternel qu'ils leur ont été réservé depuis leur arrivée à Accra.
10. Le choix du thème du colloque, a-t-il indiqué ensuite, visait à mieux appréhender les principes de ce nouvel Accord et les avantages qu'il procure aux Banques Centrales, en vue d'une meilleure maîtrise des systèmes bancaires. Il permettra également d'évaluer les dispositions prises ou à prendre par les Banques Africaines dans ce cadre.
11. Après avoir relevé quelques avantages de l'Accord de Bâle II qui permettraient d'accroître la sensibilité de l'adéquation de fonds propres par rapport aux risques et d'inciter les banques à adopter les systèmes de mesure et de gestion les plus avancés, le Gouverneur Mamalepot a fait part de quelques inquiétudes que ce nouvel Accord suscitait du fait de sa complexité, à savoir :
 - la transition de l'Accord de Bâle I vers l'Accord de Bâle II nécessitera d'apporter à la législation et à la réglementation en vigueur des amendements dont l'ampleur sera fonction de la qualité du cadre juridique existant, ainsi que des particularités de chaque pays.
 - La mise en œuvre de Bâle II passe également par une architecture ainsi que des ressources humaines et techniques adaptées aux besoins qui en découlent, tels que la compétence, la spécialisation et le traitement de l'information.
 - L'état actuel des dotations humaines et techniques, tant au niveau des autorités de contrôle que des banques, constitue un écueil difficilement surmontable à brève échéance, eu égard à l'importance des investissements à faire.

- En ce qui concerne la mesure du risque de crédit, le recours aux organismes externes d'évaluation des crédits constitue également une difficulté dans la mise en œuvre de cette approche, un nombre important des banques dans les pays africains n'opérant pas à l'échelle mondiale et ne disposant pas de culture de notation, outre l'absence d'organismes de notation locaux crédibles.
12. Le Gouverneur Mamalepot a terminé son discours en indiquant que la mise en œuvre de l'Accord de Bâle II posait de grands défis pour les banques africaines. Il revient donc aux participants de les discuter afin d'en tirer les leçons et de faire les recommandations nécessaires pour renforcer le développement de nos différents systèmes bancaires.
 13. Dans son exposé sur *les Principes de Bâle II*, Madame Roberts a indiqué que Bâle I était intervenu en 1988 mais l'Accord est entré en vigueur en 1992 dans les banques opérant sur le plan international dans les pays du G10. Les principales caractéristiques de Bâle I comprennent une définition uniformisée du capital, le poids des risques appliqués aux types d'actifs sur la base de l'échelle des risques à quatre niveaux (0, 20, 50 & 100 pour cent), la conversion des engagements hors bilan en engagements sur bilan en appliquant les poids des risques nécessaires, ainsi qu'un coefficient du dispositif d'adéquation des fonds propres à un minimum de 8 pour cent. L'Accord de Bâle I fut modifié en 1996 avec l'introduction des risques de marché.
 14. Bâle I a conduit à une augmentation des coefficients d'adéquation des fonds propres au niveau des banques. Ils présentent une structure assez simple qui permet son adoption sur le plan mondial. Il a engendré davantage d'égalité par le biais d'une compétitivité croissante au sein des banques internationales ; il a renforcé la discipline dans la gestion des capitaux et servi de référence pour toute évaluation par les acteurs au niveau des marchés. On note parmi les faiblesses de Bâle I ses limites dans la différenciation des crédits par rapport au profil des risques et le fait qu'il n'ait pas pu reconnaître explicitement les risques opérationnels et d'autres risques. De plus, Bâle I ne prévoit pas de primes adéquates pour les techniques de mitigation ? des risques de crédit. Au contraire, il crée des conditions permettant aux banques d'arbitrer à travers des instruments tels que la sécurisation afin d'éviter certains coûts financiers. Ce sont ces faiblesses de Bâle I qui nécessitaient l'introduction de Bâle II.
 15. Le nouveau cadre d'adéquation des fonds propres, communément désigné sous le nom de Bâle II, qui cherche à corriger les insuffisances de Bâle I, a été finalisé et publié en juin 2004 après un vaste processus de consultation entamé en 1998. Bâle II se fonde sur trois piliers, à savoir :
 - Pilier 1- Les exigences minimales des fonds propres
 - Pilier 2- Le processus de surveillance prudentielle
 - Pilier 3- La discipline de marché

Pilier 1 – Les exigences minimales des fonds propres

16. Au titre du Pilier 1, le nouvel Accord de Bâle II élargit le champ d'évaluation de l'adéquation des fonds propres au niveau des banques pour tenir compte des risques opérationnels ainsi que les risques de crédit et des marchés tout ? comme prévu dans le cadre de Bâle I. En plus, ce Pilier reconnaît les modèles ou méthodologies élaborées par les banques pour mesurer et assurer la gestion des risques. Le Pilier 1 permet aux banques de transit d'adopter une des trois approches progressivement complexes, à savoir : l'approche uniformisée, l'approche axée sur le risque interne (RI) et l'approche basée sur la notation interne anticipée (NIA) pour l'évaluation et l'octroi de fonds de compensations des risques de crédit.
17. L'approche uniformisée est la plus simple des trois composantes. Elle permet de mesurer la portée des risques par rapport à la gamme des risques définis par les superviseurs. Les poids des risques sont plus sensibles aux risques inhérents et ils sont basés sur les évaluations des crédits extérieurs mais également sur une meilleure gestion de la mitigation des risques de crédit.
18. L'approche basée sur les risques internes (RI) et celle de la notation interne anticipée (NIA) pour l'appréciation des risques de crédit sont des méthodologies essentiellement utilisées par les banques. Elles sont fondées sur l'évaluation par les banques des facteurs liés aux composantes des risques déterminés par la probabilité de défaillance, les défauts liés à la perte, les risques de perte, l'échéance et les fonctions ? du poids des risques ainsi que les exigences minimales. Il s'agit d'approches différentes pour chaque portefeuille qui sont appliquées après validation et approbation.
19. Comme dans le cas du risque de crédit, le Pilier 1 prévoit également trois approches différentes d'évaluation et d'octroi de fonds pour la gestion des risques opérationnels. Il s'agit de l'approche liée à l'indicateur de base, qui est semblable à l'approche uniformisée de risques crédit, l'approche uniformisée et l'approche d'évaluation anticipée qui relèvent des approches NIA. D'ailleurs, les approches RI impliquent la modélisation des risques quantitatifs et l'évaluation de la pression après validation et approbation.
20. Ainsi, le Pilier 1 a retenu quelques aspects de l'ancien Accord tout en apportant des changements radicaux à la mesure et à la couverture des risques. Le Pilier 1 reconnaît également les techniques de mitigation des risques de crédit et dispose d'une vaste gamme d'options visant à adapter la diversité et le niveau de sophistication dans les banques.

Pilier 2 – Processus de surveillance prudentielle

21. Dans le cadre du processus de surveillance prudentielle, les banques sont tenues d'évaluer régulièrement l'adéquation de leurs fonds propres par rapport au risque engagé et les superviseurs sont chargés d'évaluer ces fonds propres et de prendre des mesures nécessaires pour ces révisions. Dès lors, le processus nécessite un renforcement des capacités de surveillance permettant aux superviseurs de valider les diverses méthodologies utilisées par les banques pour l'évaluation et la gestion des risques.

Pilier 3 – La discipline de marché

22. La discipline de marché impose un ensemble d'exigences bancaires en matière de communication pour permettre aux acteurs d'évaluer les informations principales telles que l'utilisation de fonds et les engagements à risque, les procédures d'appréciation des risques et la capacité financière de l'institution bancaire. Par conséquent, Bâle II stipule que les banques devraient fournir aux superviseurs et au grand public des informations adéquates sur leurs opérations.

Calendrier de mise en œuvre

23. Le cadre de Bâle II va remplacer Bâle I pour les banques compétitives dans les pays du G10 d'ici à décembre 2006 mais les pays ne faisant pas partie du G10 peuvent décider de l'application de Bâle II et de la date prévue pour cette exigence. Le Fonds Monétaire International a envoyé une déclaration écrite signalant que ses évaluations FSAP concernant la supervision bancaire ne seraient pas basées sur le cadre de l'Accord de Bâle II sur les Capitaux.
24. Les superviseurs des banques africaines peuvent évaluer la capacité des systèmes bancaires et prendre une décision sur l'accession à Bâle II, la date butoir prévue à cet effet tout en conférant de ce sujet en même temps avec des autorités chargées du contrôle bancaire ailleurs. Il se peut qu'il y ait besoin d'amender les législations bancaires existantes, d'assurer le renforcement des capacités des services de contrôle des banques et des institutions. Des Comités et Sous-comités chargés des différents volets des préparatifs pourraient être mis en place.
25. Dans sa contribution, le premier intervenant, le Vice-Gouverneur de la Central Bank of Nigeria, Monsieur Tundi Lemo, a posé plusieurs questions : Bâle II est-il souhaitable pour les économies des pays en développement ? ; les systèmes bancaires africains sont-ils prêts pour Bâle II ? ; est-ce que les infrastructures et capacités nécessaires sont réalisées pour la mise en œuvre de Bâle II ? ; est-ce que la validation des modèles bancaires de mesure et de gestion des risques par les superviseurs ne les exposerait pas à des litiges si les modèles validés ne donnaient pas les résultats escomptés ?

26. Les banques africaines et les autorités chargées du contrôle des opérations bancaires sont en période de transition et ne seraient pas en mesure d'engager des ressources pour l'application des techniques sophistiquées requises dans le cadre de Bâle II. Les superviseurs des banques en Afrique n'ont pas encore les compétences requises leur permettant de valider les modèles d'appréciation et de gestion des risques bancaires à leurs degrés de sophistication variables. L'absence d'agences chargées de la notation des degrés de solvabilité des banques dans plusieurs pays africains peut empêcher le bon déroulement de Bâle II. La discipline de marché dans le cadre de Bâle II exige la publication par les banques des états financiers détaillés. Cependant, le niveau d'alphabétisation est très faible en Afrique et la plupart des populations n'apprécieront pas et ne vont pas utiliser ces états financiers détaillés.
27. Monsieur Lemo a demandé aux banques africaines de respecter les principes fondamentaux de Bâle I et d'adopter une supervision axée sur les risques comme premier pas vers la transition à Bâle II. Dans l'intervalle, les superviseurs africains pourraient augmenter le ratio d'adéquation des fonds propres afin de gérer tous les autres risques qui ne sont pas encore couverts dans le cadre de Bâle I. Les pays africains peuvent se donner un délai de dix (10) ans, à compter de cette année, pour la transition à Bâle II.
28. Le deuxième intervenant, Dr. Andrew K. Mullei, Gouverneur de la Central Bank of Kenya, a mis en exergue les principales caractéristiques de Bâle II, avant d'en relever les conditions indispensables pour sa mise en œuvre et des défis à relever par les pays africains.
29. Ces conditions sont les suivantes :
- la mise en application intégrale de Bâle I avant l'adoption de Bâle II étant donné que les pays ayant adopté Bâle I n'ont pas forcément tenu compte des charges financières en matière de risques liés au marché.
 - la mise en place par les banques, dans le cadre de Bâle II, des systèmes de gestion des risques permettant de déterminer, de mesurer et de maîtriser les risques auxquels elles sont confrontées.
 - l'adoption impérative de principes fondamentaux de contrôle bancaire définis par le Comité de Bâle avant l'application de Bâle II.
 - l'importance capitale de la supervision axée sur les risques pour les autorités de tutelle s'acquittant de leurs obligations dans le cadre de la composante de Bâle II relative à la surveillance prudentielle. Elle repose sur une évaluation continue plutôt que sur une évaluation ponctuelle et constitue, par conséquent, une condition *sine qua non* de l'application de Bâle II.

- le renforcement des capacités des autorités chargées de la réglementation bancaire : Bâle II offre de nouvelles démarches et méthodes qui exigent des compétences dans des domaines tels que la statistique et la modélisation. Outre le capital humain, les organes de réglementation et les banques auront besoin d'une infrastructure informationnelle pour le stockage et l'analyse de données prévues dans le cadre de Bâle II.

30. Les défis consistent à :

- modifier les législations des Etats et à mettre en œuvre des initiatives telles que la supervision axée sur les risques et la supervision consolidée. Toutefois, en raison de conflits de priorités et de demandes concurrentes concernant les ressources consacrées à la supervision, l'application de Bâle II pourrait être reléguée au second plan.
- renforcer les capacités des pays africains ne disposant pas de ressources humaines suffisantes pour ce faire (formation spécialisée dans les différentes composantes de Bâle II ou recyclage des personnes chargées de la supervision).
- améliorer la qualité et la disponibilité des données. Les méthodes avancées de modélisation exigent qu'on dispose de données chronologiques considérables pour l'élaboration de modèles et nécessitent l'engagement de ressources humaines ainsi que la mise en place d'une structure informationnelle idoines de la part des banques et des autorités de tutelle.
- le défi sur le plan juridique se rapporte au Pilier II qui exige que les superviseurs veillent à ce que les banques maintiennent un volume de capitaux correspondant à leur profil de risques de financement. Les banques pourraient ainsi être amenées à conserver un volume de capitaux supérieur au minimum requis. Cela étant, de nombreuses autorités de tutelle peuvent ne pas avoir la compétence pour obliger les banques à maintenir un volume de capitaux plus important que le minimum requis.

31. Dr. Mullei a fait les propositions suivantes en vue de faciliter la mise en œuvre de Bâle II :

- Chaque pays devrait élaborer sa feuille de route vers Bâle II en tenant compte de ses priorités nationales et de son état de préparation au regard des conditions préalables à la mise en œuvre de Bâle II, opinion partagée par le Comité de Bâle, selon lequel l'échéancier de l'adoption ultime de Bâle II devrait être déterminé par la situation de chaque pays, même si tous les pays ont intérêt à s'engager dans cette voie.

- Une infrastructure de supervision solide devra être mise en place d'abord et la démarche qui consiste à «adopter Bâle II à tout prix» doit être évitée. Selon le FMI et la Banque mondiale, les futures évaluations du secteur financier ne seront pas effectuées sur la base de l'adoption du cadre révisé de la conformité vis-à-vis de ce dernier, si un pays décide de ne pas l'appliquer. Elles seront plutôt faites sur la base des normes de réglementation/supervision adoptées par les différents pays concernés et leurs résultats au regard des normes choisies.

32. En conclusion, le Gouverneur Mullei a souligné que ce symposium avait permis aux participants d'apprendre les uns et des autres, de faire part de nos idées et opinions sur la stabilité du secteur financier. La voie qui conduit à Bâle II est semée d'embûches que nul ne peut surmonter tout seul, d'où la nécessité de réfléchir ensemble périodiquement et d'échanger des expériences.

Synthèse des discussions

33. Les discussions ont été essentiellement articulées autour de l'opportunité de l'application de l'Accord de Bâle II par les pays en développement, les contraintes inhérentes à sa mise en œuvre et la pertinence de la date butoir de 2007 retenue pour son application. D'une manière générale, les participants ont reconnu la nécessité d'appliquer les principes de Bâle II, dans la mesure où ils participent au renforcement de la situation des banques ainsi qu'à la solidité et la stabilité du système financier international.

34. Evoquant les contraintes inhérentes à l'application par les pays africains de l'Accord de Bâle II, les participants ont relevé l'insuffisance des infrastructures, la restructuration en cours des banques, le manque d'agences nationales de notation, le besoin de renforcement des capacités humaines et la révision des législations. Sur la préoccupation particulière relative au renforcement des capacités, les participants ont souhaité que le FMI et la Banque Mondiale contribuent à la formation des superviseurs africains.

35. En ce qui concerne la date butoir pour l'application de Bâle II, les participants ont marqué leur préférence pour une approche progressive. A ce titre, ils ont souligné la nécessité d'assurer une application effective des vingt-cinq (25) principes fondamentaux de Bâle I, préalablement à toute tentative d'engagement du processus de mise en œuvre de l'Accord de Bâle II. Dans l'intervalle, des séminaires seraient organisés entre banques centrales et banques commerciales pour mieux cerner les contours de ce nouvel Accord et permettre sa bonne mise en œuvre. Certains Gouverneurs ont préconisé la mise en place de groupes de travail chargés d'approfondir la réflexion sur les conditions requises pour une application satisfaisante de l'Accord de Bâle II.

36. Au total, les échanges de vues ont permis de réaffirmer la nécessité d'adopter de nouveaux principes pour une supervision bancaire renforcée qui concourent à la préservation de la solidité et de la stabilité du système financier international. Toutefois, les Gouverneurs ont estimé que l'application des vingt-cinq (25) principes fondamentaux de Bâle I était préalable à la mise en œuvre de ces nouveaux principes. Au demeurant, les pays africains pourraient s'accorder un temps d'observation des résultats de l'application de l'Accord de Bâle II par les pays membres du G10, aucune disposition ne les contraignant à l'appliquer à l'horizon précis de 2007.