

# QUELLES FORMES DOIT PRENDRE L'ACTIVITÉ BANCAIRE TRANSFRONTALIÈRE EN AFRIQUE ?

AARON DANIEL MMINELE\*

L'activité bancaire transfrontalière s'est rapidement développée ces dernières années sur le continent africain, en raison notamment de l'augmentation du nombre des prêteurs régionaux basés en Afrique. À l'heure actuelle, environ 104 banques africaines ont au moins une succursale ou une filiale à l'extérieur de leur propre pays. Ces banques sont originaires de nombreux pays africains et pas seulement des « locomotives » économiques du continent, comme l'Afrique du Sud. Outre les quatre plus importantes banques privées d'Afrique du Sud, on peut mentionner des établissements comme Ecobank, dans laquelle Nedbank d'Afrique du Sud détient des parts, et United Bank for Africa. Entre 2000 et 2013, Ecobank qui a son siège au Togo a triplé son réseau de filiales en Afrique (elle est désormais présente dans 32 pays, contre 11 auparavant), United Bank for Africa (Nigeria) a étendu son empreinte de 1 à 19 pays, Attijariwafa Bank (Maroc) de 1 à 12 pays et BMCE Bank (Maroc) de 2 à 18 pays. En ce qui concerne l'Afrique du Sud, Standard Bank a élargi ses opérations à 9 pays, Barclays Africa Group à 12 pays et First National Bank à 4 pays. Dans certains pays, la présence de banques régionales africaines est importante, ces banques détenant plus de 30 % des actifs du système bancaire du pays d'accueil.

L'arrivée de banques régionales africaines a amélioré l'efficacité du secteur bancaire des pays d'accueil. En effet, elles stimulent la concurrence, améliorent les pratiques de marché et augmentent la diversité des

305

---

\* Sous-gouverneur, Banque centrale d'Afrique du Sud. Contact : [daniel.mminele@resbank.co.za](mailto:daniel.mminele@resbank.co.za).

services et des produits financiers disponibles, offrant généralement des coûts de transaction plus faibles, une meilleure qualité et, potentiellement, des taux d'intérêt sur les prêts moins élevés. Les avantages qui en découlent pour les parties prenantes au système financier africain sont importants : les administrations publiques, le secteur privé et les ménages ont accès à une offre de financement plus vaste et à une plus grande diversité de produits financiers, tandis que les investisseurs et le secteur privé bénéficient d'opportunités plus intéressantes pour investir leurs fonds. Les banques régionales africaines contribuent également à promouvoir une culture d'épargne et d'entrepreneuriat qui présente des avantages évidents pour la croissance économique, l'accès des entreprises au crédit, l'inclusion financière, la consommation, la création d'emplois, le financement des infrastructures et d'autres investissements à long terme, y compris l'amélioration du niveau de vie. De plus, l'intégration transfrontalière oblige les systèmes de réglementation et de supervision des banques du pays d'accueil à se moderniser, puisque l'augmentation des flux de capitaux au sein d'un pays rend nécessaires l'amélioration des cadres réglementaires, l'adoption de normes internationales et de pratiques de référence, l'innovation technologique et le fonctionnement efficace des systèmes de paiement.

306

Cet article traite des bénéfices et des défis que l'activité bancaire transfrontalière entraîne pour l'Afrique. Il est divisé en quatre parties. La première partie fait brièvement le point sur les évolutions macroéconomiques en Afrique, tout particulièrement dans la zone subsaharienne. La deuxième partie étudie certains facteurs et avantages de l'activité bancaire transfrontalière en Afrique subsaharienne. La troisième partie examine les défis de l'intégration sur le plan réglementaire, tandis que la quatrième partie analyse le rôle des régulateurs bancaires des pays d'origine et des pays d'accueil en vue de préserver la stabilité financière.

### *LES ÉVOLUTIONS MACROÉCONOMIQUES EN AFRIQUE ET DANS LA RÉGION D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE*

Les perspectives de croissance de l'Afrique sont robustes dans le contexte des perspectives économiques mondiales et le continent attire de plus en plus les investissements et l'activité bancaire. Selon les *Perspectives économiques en Afrique 2014* (BAD, 2014), le taux de croissance moyen de l'Afrique s'est maintenu autour de 4 % en 2013. En Afrique subsaharienne, la croissance s'est établie à 5 % en 2013 et devrait ressortir à 5,8 % en 2014. L'Afrique de l'Est et l'Afrique de l'Ouest ont enregistré la progression la plus rapide en 2013, au-dessus de 6 %. Ce résultat est à comparer aux 3 % enregistrés pour l'économie

mondiale et souligne encore la résilience du continent face aux turbulences internationales et régionales.

La croissance moyenne pour l'Afrique devrait se situer autour de 5 % à 6 % en 2015, niveau comparable à ceux observés avant le début de la récession mondiale en 2009. Cette prévision table sur un redressement progressif de l'économie mondiale, mais aussi sur une stabilisation de la situation politique et sociale dans les pays africains actuellement en proie à des conflits. À long terme, la croissance de l'Afrique devrait être influencée par les tendances affectant la demande de matières premières, l'accès aux capitaux internationaux, de nouveaux partenariats économiques avec des investisseurs étrangers, les évolutions sociales et démographiques (accroissement de la population active, progression de l'urbanisation et émergence d'une classe moyenne), l'essor des industries de consommation (télécommunications et activités bancaires, par exemple) et les évolutions liées aux infrastructures et à l'intégration régionale.

En 2013, l'Afrique subsaharienne a enregistré des entrées de capitaux pour un total de 30 Md\$, notamment au Ghana, au Nigeria et en Zambie. Il convient cependant de noter qu'au deuxième semestre 2013, certains signes d'un possible resserrement de liquidité sur les marchés financiers mondiaux ont été observés, entraînant des sorties nettes de capitaux. La région a également enregistré une robuste demande de prêts selon l'enquête de l'Institute of International Finance (Collins *et al.*, 2014) sur les conditions de distribution du crédit bancaire dans les marchés émergents. Par ailleurs, la baisse de l'inflation dans certains pays et la libéralisation partielle de leurs comptes de capital ont permis aux pays d'Afrique subsaharienne d'attirer des flux de capitaux plus importants et d'approfondir leurs marchés financiers.

307

### *FACTEURS ET AVANTAGES DE L'ACTIVITÉ BANCAIRE TRANSFRONTALIÈRE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE*

De nombreux facteurs favorisent les activités bancaires transfrontalières en Afrique. Il s'agit notamment des perspectives positives de croissance macroéconomique du continent et, en particulier, de la région subsaharienne, qui ont amélioré le sentiment des investisseurs vis-à-vis de l'Afrique, des efforts de promotion de l'intégration régionale, ainsi que des réformes structurelles qui créent un environnement de plus en plus favorable pour les emprunteurs et les entreprises dans la région de l'Afrique subsaharienne.

L'activité bancaire transfrontalière bénéficie également du fait que, dans l'ensemble, le développement des marchés de capitaux de la région est encore embryonnaire, leur profondeur et leur liquidité faibles.

Historiquement, ces marchés ont été dominés par les titres des administrations publiques et ne fournissent donc qu'une source de financement limitée au secteur privé. À l'exception de l'Afrique du Sud, les marchés de titres se caractérisent par des capitalisations relativement faibles, chacun d'eux ne disposant que d'un petit nombre de sociétés cotées. Dans ce contexte caractérisé par une quasi-exclusivité du secteur bancaire dans l'offre de financement, les banques africaines effectuant des opérations transfrontalières jouent un rôle important de développement puisqu'elles contribuent au renforcement de la concurrence pour l'offre de financement et à l'approfondissement financier de leur pays d'accueil. Leur croissance a également des répercussions positives sur les marchés de leur pays d'origine, aussi bien pour le secteur financier de ce pays que par le soutien qu'elles peuvent apporter aux sociétés non financières cherchant à se développer sur un plan régional.

Il est désormais clairement reconnu que l'inclusion financière a une incidence positive sur la croissance économique et sur la création d'emplois. L'intégration des acteurs actuellement exclus du système financier permet d'accroître à la fois la demande de services financiers et le montant des ressources susceptibles d'être mobilisées par le secteur financier. Cette incidence est probablement importante : le rapport sur le développement financier de la Banque mondiale pour 2014 estime que plus de 2,5 milliards de personnes dans le monde ne disposent pas d'un compte auprès d'un établissement financier officiel, ce qui prive le système de leur épargne et limite leurs propres capacités à investir pour améliorer leur vie et celle de leur famille (Banque mondiale, 2014). Les responsables politiques (notamment les États membres du G20), les instances de normalisation, comme le Comité de Bâle pour le contrôle bancaire, les organisations internationales, comme la Banque mondiale et le FMI (Fonds monétaire international), et les organisations non gouvernementales, comme la Global Alliance for Financial Inclusion, ainsi que les autorités nationales de réglementation et de supervision ont un rôle à jouer pour créer un environnement favorable à l'inclusion financière. Ils peuvent contribuer à garantir que le cadre juridique et réglementaire applicable facilite l'inclusion financière, en lançant des actions telles que la promotion de l'éducation des consommateurs et l'amélioration de la transparence des pratiques relatives aux services bancaires et financiers. Nombre de banques et d'établissements financiers du continent africain commencent à reconnaître que la responsabilité leur incombe (et qu'il est aussi dans leur intérêt) d'élargir leurs modèles d'activité, afin de prendre en compte les besoins des personnes à faibles revenus et les petites entreprises.

L'Afrique du Sud illustre bien le cas d'un pays qui œuvre en faveur de l'inclusion financière. Comme l'indique l'enquête annuelle *FinScope*

*South Africa 2013*, le taux de bancarisation officiel a augmenté, passant de 48 % en 2004 (13 millions d'adultes ayant un compte bancaire) à 75 % en 2013 (26 millions). C'est désormais le pays dont le taux de bancarisation est le plus élevé du continent africain et il cherche à progresser davantage. Dans le Plan de développement national 2030, le ministre des Finances sud-africain a fixé l'objectif de parvenir à 90 % de la population adulte disposant d'un compte bancaire à la fin de 2030.

La progression de l'activité bancaire transfrontalière, notamment en Afrique, s'explique également par le vaste programme international de réformes relatives à la réglementation financière adopté après la crise financière mondiale. Les nouvelles exigences réglementaires strictes imposées à leurs banques par les juridictions telles que les États-Unis et l'Union européenne ont entraîné une baisse relative de l'activité de ces banques en Afrique. Cette évolution a permis aux grandes banques africaines de pénétrer de nouveaux marchés africains, ce qui a également entraîné de nouveaux défis en matière de réglementation pour les régulateurs des pays d'origine et des pays d'accueil.

### *LES DÉFIS RÉGLEMENTAIRES DE L'INTÉGRATION*

Si l'activité bancaire transfrontalière présente des avantages significatifs, elle pose également des défis, en particulier sur le plan réglementaire. Nombre de ces défis résultent du fait que les juridictions africaines, à la différence de beaucoup d'autres régions du monde, se situent à des étapes nettement différentes de mise en œuvre des diverses normes internationales. Par exemple, certains pays en sont encore au stade de la mise en œuvre des normes de fonds propres Bâle I, d'autres de celles de Bâle II, tandis que dans d'autres pays encore, tels que l'Égypte, le Maroc et l'Afrique du Sud, la mise en œuvre du dispositif de fonds propres Bâle III est en cours ou finalisée. Ces défis sont examinés ci-après.

Le premier défi est que les banques actives dans plusieurs pays africains doivent effectuer des déclarations à la fois auprès des superviseurs de leur pays d'origine et auprès de ceux des pays d'accueil, qui imposent souvent des normes réglementaires différentes (répondant à des normes de fonds propres émanant de Bâle I, Bâle II ou Bâle III). Les défis qui en résultent pour les banques en matière de déclaration se compliquent encore lorsqu'on prend en compte les implications des différentes normes en termes opérationnels et d'activité. Ainsi, les banques doivent former du personnel à la compréhension et au respect des diverses exigences des différents dispositifs de Bâle sur les fonds propres et mettre en place des systèmes ayant la capacité de satisfaire à l'ensemble des exigences réglementaires et de déclaration. Pour une

banque, ces procédures peuvent être longues et mobiliser d'importantes ressources. Les banques peuvent également être amenées à informer les régulateurs des pays d'accueil sur les obligations auxquelles elles sont soumises dans leur pays d'origine. Il convient de noter que les régulateurs africains ont fourni des efforts considérables afin d'améliorer les compétences techniques de leur personnel ainsi que sa compréhension des règles prudentielles édictées par le Comité de Bâle.

D'autres défis peuvent résider dans le fait que les rôles et les responsabilités des superviseurs sont différents dans le pays d'origine et les pays d'accueil. Plus précisément, un superviseur du pays d'origine est responsable de la solvabilité du groupe bancaire, tandis que le rôle du superviseur d'un pays d'accueil est de garantir l'existence de liquidités suffisantes pour respecter toutes les obligations locales et protéger les déposants de sa juridiction. Ces responsabilités différentes, lorsqu'elles sont conjuguées aux dispositifs réglementaires qui diffèrent dans les pays d'origine et les pays d'accueil, peuvent entraîner à la fois des chevauchements et des lacunes dans le cadre réglementaire applicable à une banque en particulier, créant ainsi des problèmes de coordination réglementaire. Cette situation accroît le risque que les banques puissent devenir des mécanismes de transmission des risques d'une juridiction à l'autre et de réduction du contrôle réellement exercé par les autorités sur leurs économies. En réponse à cette situation, les autorités de réglementation pourraient décider d'introduire des réglementations nationales protectrices qui rendraient plus complexes la supervision des banques transfrontalières d'importance systémique en Afrique voire, dans le pire des cas, la résolution des banques défaillantes.

310

Face à ces défis, comment définir les mesures permettant de réduire les aspects négatifs de l'activité bancaire transfrontalière et en maximiser les bénéfices ? À l'évidence, la première étape pour les autorités de réglementation et de supervision africaines est de coopérer afin de créer les dispositifs réglementaires et les cadres de politique financière nécessaires à la gestion du développement de l'activité bancaire transfrontalière et garantissant une intégration financière efficace et des pratiques bancaires transfrontalières prudentes. Cette démarche requiert l'amélioration de la communication et de la coordination au niveau régional, la mise en place de groupes de gestion des crises et de supervision transfrontalière pour les banques d'importance systémique en Afrique, des exercices robustes de simulation de crise au niveau du groupe et une amélioration des pratiques de gouvernance et de transparence du secteur financier, notamment pour l'ensemble des groupes bancaires importants dans le contexte africain. Elle nécessite également une réglementation harmonisée fondée non seulement sur les normes

de contrôle bancaire reconnues au niveau international, mais aussi sur d'autres standards internationaux tels que les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) et du Conseil des normes comptables internationales.

Les instances de normalisation et les forums internationaux comme le Conseil de stabilité financière ont également un rôle important à jouer pour accroître leurs efforts de consultation et de communication et l'aide qu'ils apportent aux pays et aux régions qui ne sont pas représentés dans ces instances et ces forums, mais qui subissent les effets de l'élaboration et de la mise en œuvre de leurs normes et leurs pratiques de référence en matière de réglementation. Par conséquent, l'Afrique du Sud participe activement aux comités dotés d'une approche régionale élargie tels que l'Association des banques centrales africaines, le Comité des gouverneurs des banques centrales de la Communauté de développement d'Afrique australe, le groupe consultatif régional du Conseil de stabilité financière pour l'Afrique subsaharienne et la Communauté des superviseurs bancaires africains. Les travaux de ces comités contribuent au développement et à la mise en œuvre d'un cadre réglementaire efficace pour le secteur financier en Afrique.

*LE RÔLE DES RÉGULATEURS BANCAIRES  
DES PAYS D'ORIGINE ET DES PAYS D'ACCUEIL  
DANS LA PRÉSERVATION DE LA STABILITÉ FINANCIÈRE*

311

Les régulateurs ont un rôle particulier à jouer dans le processus d'intégration financière. Il leur revient de garantir que toutes les entités étrangères autorisées à opérer au sein de leur secteur financier satisfont à l'ensemble des exigences pertinentes conditionnant l'accès à la juridiction concernée. Ils doivent examiner précisément les coûts et les avantages résultant de l'autorisation accordée à une banque étrangère (ou tout autre type d'institutions financières) d'opérer dans une juridiction donnée. Cet examen doit inclure l'évaluation de leur propre capacité à assurer efficacement la surveillance de la banque étrangère et à assurer une coordination avec l'autorité de contrôle du pays d'origine de la banque. Afin d'être en mesure de procéder de façon adéquate à cette évaluation :

- les autorités doivent maintenir à jour leur connaissance des évolutions réglementaires internationales les plus récentes, cette nécessité impose la responsabilité aux forums régionaux et aux régulateurs qui font partie des instances internationales de normalisation financière de jouer un rôle volontariste, d'utiliser leur position et de faire entendre leur voix au sein de ces instances afin de s'assurer que les préoccupations des pays qui ne sont pas représentés soient prises en considération ;

– elles doivent encourager les progrès dans la mise en œuvre des normes internationales en matière de bonnes pratiques contribuant à la stabilité financière, à la robustesse des systèmes financiers et à l'inclusion financière. Toutefois, les forums et les instances de normalisation doivent s'assurer que les exigences relatives à la mise en œuvre de ces standards internationaux prennent en compte les particularités de chaque pays et n'entraînent pas d'effets négatifs sur la stabilité du système financier ;

– elles doivent maintenir l'accent sur l'échange d'informations et tenir les pays d'accueil informés des évolutions : des efforts sont d'ores et déjà fournis afin d'enrichir les mécanismes existants, tels que les échanges d'informations et les protocoles d'accord entre les pays d'accueil et les pays d'origine. Les collègues de superviseurs se sont également révélés des vecteurs efficaces de partage de l'information relative aux résultats des simulations de crise et aux plans de redressement et de résolution, et ils ont favorisé l'établissement de relations entre les autorités responsables de la supervision des opérations nationales des banques actives au niveau régional. Ces banques requièrent une supervision consolidée afin que les autorités de contrôle du pays d'origine et des pays d'accueil aient une connaissance suffisamment approfondie des opérations du groupe pour assumer efficacement leurs responsabilités. Comme l'ont souligné les tables rondes du FMI relatives aux banques régionales en Afrique, en avril 2014, la majorité des groupes bancaires financiers panafricains opèrent au sein de communautés économiques régionales (CER) qui peuvent jouer un rôle utile dans la création d'une capacité de supervision et le renforcement de la réglementation transfrontalière dans ces zones ;

– elles doivent créer des bases de données et des opportunités de formations utiles et accessibles à tous les régulateurs africains. De telles initiatives contribuent au développement des compétences et au partage de l'information et offrent des opportunités de renforcer les réseaux de régulateurs au niveau régional. Elles encouragent également les autorités de surveillance à normaliser leurs méthodes de collecte, de traitement et de diffusion des données ;

– elles doivent s'assurer que les plans de gestion et de résolution des crises existants sont améliorés et mis en place pour faire face aux crises financières : il est important de réagir de façon rapide et efficace afin d'éviter de graves perturbations systémiques et de réduire autant que possible le risque de défaillance du système bancaire et les coûts pour les contribuables qui en résulteraient. Si elle n'est pas correctement gérée, la coopération en matière de supervision peut s'effondrer au cours d'une crise financière, lorsque la protection des actifs nationaux devient très importante. La mise en place préalable de plans de gestion

et de résolution des crises facilitera une coopération robuste sur le plan de la supervision, qui devrait résister aux tensions résultant d'une crise financière transfrontalière.

## CONCLUSION

Les banques africaines qui ont développé leur activité au-delà des frontières de leur pays d'origine peuvent apporter une contribution importante au développement de leur pays d'origine et de leurs pays d'accueil. Toutefois, maximiser cette contribution requiert des mesures de la part de leur gouvernement d'origine et des gouvernements hôtes, ainsi que des autorités de réglementation et de supervision financière. Les gouvernements doivent mettre en œuvre les réformes structurelles nécessaires au soutien de l'intégration régionale, qui rend l'activité bancaire transfrontalière attrayante pour les banques et les institutions financières de la région. Les autorités de réglementation et de supervision africaines compétentes doivent accepter de coopérer les unes avec les autres en partageant les informations et en coordonnant leur réglementation et la supervision de certains groupes bancaires. Elles doivent également être prêtes à travailler ensemble afin de développer des plans de gestion des crises crédibles et réalisables pour les banques opérant entre et dans plusieurs juridictions. Si les gouvernements et les régulateurs ne prennent pas ces mesures, le continent risque de perdre les bénéfices considérables en termes d'approfondissement financier et de renforcement de l'efficacité des systèmes financiers qui pourraient découler de l'activité bancaire transfrontalière en Afrique.

313

## BIBLIOGRAPHIE

- ASSOCIATION DES BANQUES CENTRALES AFRICAINES (2012), « Protéger et tirer avantage d'une nouvelle force pour le développement du secteur financier en Afrique », table ronde sur les banques régionales en Afrique.
- BAD (Banque africaine de développement) (2014), *Perspectives économiques en Afrique 2014*, avec le Centre de développement de l'OCDE et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), [www.africaneconomicoutlook.org/ft/outlook/](http://www.africaneconomicoutlook.org/ft/outlook/).
- BANQUE CENTRALE D'AFRIQUE DU SUD (2012), *Bank Supervision Department Annual Report 2012*.
- BANQUE CENTRALE D'AFRIQUE DU SUD (2014), *Financial Stability Review*, mars, 49 p.
- BANQUE MONDIALE (2014), *Global Financial Development Report 2014*.
- BECK T., FUCHS M., SINGER D. et WITTE M. (2014), *Making Cross-Border Banking Work for Africa*, rapport de la Banque mondiale, juillet.
- BRI (Banque des règlements internationaux) (2013), *Rapport aux dirigeants du G20 sur le suivi de la mise en œuvre des réformes réglementaires Bâle III*, août, 32 p., [www.bis.org/publ/bcbs260\\_fr.pdf](http://www.bis.org/publ/bcbs260_fr.pdf).
- CABELLO M., HANDS R., GROSSMAN J. et HAYES J. (2013), « Cross Border Banking Supervision in SADC Region », *Oxford Policy Management*, vol. 4, n° 2.

- COLLYNS C., HUEFNER F., BYKERE A. et SHAW L. (2014), « Emerging Markets Bank Lending Conditions Survey - 2014Q2 », Institute of International Finance, *IIF Research Note*, juillet.
- FINMARK TRUST (2013), *FinScope South Africa 2013*, novembre.
- FMI (Fonds monétaire international) (2013a), « Opportunities and Challenges of Financial Integration in West Africa », conférence, 28 octobre.
- FMI (2013b), *Perspectives de l'économie mondiale*, octobre, 211 p.
- FMI (2014a), « Afrique subsaharienne – Pour une croissance durable et plus solidaire », *Perspectives économiques régionales*, avril.
- FMI (2014b), « L'essor africain – Construire pour le futur », allocution de Lagarde C. (Mozambique), 29 mai.
- LEVINE R. (1996), « Foreign Banks, Financial Development and Economic Growth », in Barfield C. E. (éd.), *International Financial Markets: Harmonization versus Competition*, The AEI Press.
- MMINELE D. (2014), « Shaping Cross-Border Banking Integration in Africa », Banque centrale d'Afrique du Sud, avril.
- SINGER D., BECK T., FUCHS M. et WITTE M. (2014), « Cross-Border Banking in Africa – What Are the Opportunities and Challenges as African Banks Expand Across the Continent? », Banque mondiale, juillet.