



**ETUDE : LE DISPOSITIF DE SUPERVISION
BANCAIRE DE LA CEMAC ET LES 25 PRINCIPES
DU COMITE DE BALE**

En vertu des prérogatives qui lui sont conférées par les Conventions du 16 octobre 1990³ et du 17 janvier 1992⁴, la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC) s'est attelée, dès son entrée en activité en 1993, à définir des normes de gestion applicables aux banques. Ces normes ont fait l'objet au cours de l'année 2001 d'une profonde révision consécutive à la publication, en 1999, par le Comité de Bâle pour la Supervision Bancaire des vingt-cinq Principes Fondamentaux pour une supervision bancaire efficace.

Le Comité de Bâle pour la Supervision Bancaire est un organisme composé des superviseurs bancaires des pays du G10. Il a été créé en 1974 pour élaborer des normes minimales et encourager les meilleures pratiques en matière de supervision bancaire. Son secrétariat est installé au sein de la Banque des Règlements Internationaux (BRI) à Bâle en Suisse. Le Comité se déploie à travers plusieurs groupes de travail, groupes de liaison, conférences internationales et régionales, circulation de documents, etc. C'est en définitive un forum de coopération internationale entre les superviseurs bancaires des pays du G10 et entre ces derniers et ceux des autres pays de la planète.

Après un survol du dispositif réglementaire adopté par la COBAC en 1993 ainsi que des résultats de son évaluation à la lumière des 25 principes fondamentaux, la présente étude analyse le processus de remise à niveau intervenue sur cette base durant l'année 2001.

1. Le dispositif réglementaire adopté par la COBAC en 1993

Les normes instituées par la COBAC en 1993 se rapportent à la solvabilité, à la liquidité des établissements de crédit et au contrôle interne.

Les normes de solvabilité ont été construites sur la base d'une définition standard des fonds propres qui fait l'objet du Règlement COBAC R-93/02. Cette définition, qui s'inspire de celle adoptée sur le plan international, fait bien la distinction entre les fonds propres de base et les fonds propres complémentaires.

Les normes de solvabilité ont trait à la couverture des risques, à la division des risques, à la couverture des immobilisations, aux prises de participations et à la limitation des engagements en faveur des actionnaires, des dirigeants et du personnel.

Le Règlement COBAC R-93/03 avait fixé le seuil minimum de couverture des risques à 5%. Compte tenu du fait que, dans la crise des systèmes bancaires qui a prévalu à la fin des années 80, les engagements sur l'Etat avaient pesé négativement sur l'assise financière des banques, la Commission Bancaire les avait retenus à 100% dans la détermination des risques. Elle ne s'était donc pas alignée sur les pondérations plus favorables retenues pour ces concours dans le calcul du ratio Cooke.

³ Convention portant création d'une Commission Bancaire de l'Afrique Centrale

⁴ Convention portant Harmonisation de la Réglementation Bancaire en Afrique centrale

Pour la division des risques, l'étroitesse de la base économique des Etats, dominée par quelques sociétés, avait conduit la Commission Bancaire à fixer des limites à des niveaux élevés. Le plafond des engagements sur un seul débiteur retenu par le Règlement COBAC R-93/04 s'établissait ainsi à 75% ; il a été progressivement ramené à 45% par la suite. En outre, le Règlement instaurait également l'obligation de contenir le montant agrégé des grands risques en dessous de l'octuple des fonds propres nets, les grands risques étant définis comme ceux excédant 15% des fonds propres nets.

Le Règlement COBAC R-93/05 établissait la norme de couverture des immobilisations à 100% des ressources permanentes. Dans le passé, nombre de banques avaient en effet financé leurs immobilisations à partir des dépôts de la clientèle, ce qui avait considérablement fragilisé leur structure financière.

La limitation par le Règlement COBAC R-93/13 des concours aux actionnaires, aux dirigeants et au personnel faisait suite à la faillite de certaines banques du fait d'importants crédits compromis consentis à leurs propres actionnaires.

La Commission Bancaire avait institué deux normes de liquidité : l'une, inscrite dans le Règlement COBAC R-93/06 imposait aux banques de disposer de manière constante de ressources immédiatement disponibles susceptibles de couvrir au minimum l'intégralité des dettes à échoir dans un mois au plus ; l'autre visait à les dissuader d'utiliser des ressources courtes pour financer des emplois longs. Le Règlement COBAC R-93/07 faisait ainsi obligation aux établissements de crédit de financer leurs emplois et engagements à plus de 5 ans par au moins 50% de ressources de même terme.

La Commission Bancaire imposait également aux banques, par le Règlement COBAC R-93/08, l'institution d'un système de contrôle interne en vue de :

- vérifier la conformité des opérations, de l'organisation et des procédures internes à la réglementation en vigueur, aux normes et usages professionnels et déontologiques et aux orientations de l'organe exécutif ;
- vérifier le respect des limites fixées en matière de prise de risques, notamment pour les crédits à la clientèle et les opérations avec d'autres établissements de crédit ;
- veiller à la qualité de l'information comptable et financière, en particulier aux conditions de conservation et de disponibilité de cette information.

2. Evaluation de la conformité du dispositif de supervision de la CEMAC par rapport aux 25 Principes Fondamentaux du Comité de Bâle

Les vingt-cinq Principes Fondamentaux du Comité de Bâle se présentent sous la forme d'exigences évaluées sur la base de « critères essentiels » et de « critères additionnels ». La conformité du dispositif de supervision de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) à l'égard de ces principes a donné lieu à des évaluations réalisées par la COBAC elle-même, d'une part, et par des missions conjointes Fonds Monétaire International (FMI)/Banque Mondiale, d'autre part.

2.1. L'auto-évaluation par la COBAC

Convaincue de la pertinence des 25 Principes Fondamentaux qui représentent la norme de référence au plan international en matière de supervision, la COBAC a procédé, dès leur publication, à une revue de son dispositif de supervision.

Cette auto-évaluation a montré que la COBAC n'était pas totalement en déphasage par rapport aux directives. En effet, en 1999 déjà, la situation apparaissait satisfaisante sur les questions concernant :

- **l'existence d'un cadre juridique approprié assignant des responsabilités et des objectifs clairs à chaque instance participant à la surveillance bancaire, comportant des dispositions relatives à l'agrément des établissements de crédit et à leur contrôle permanent, protégeant les membres de la Commission Bancaire et prévoyant une indépendance opérationnelle et des ressources adéquates (Principes 1 et 25).** Le fait que la Banque Centrale assure la logistique de la Commission Bancaire ne réduit pas pour autant l'indépendance opérationnelle de la COBAC. Sur le plan des ressources, les instances sous-régionales se sont engagées à doter le Secrétariat de la Commission Bancaire en moyens humains suffisants en vue de renforcer la surveillance des établissements de crédit dans les contrôles sur place et sur pièces. Pour l'échange d'informations entre autorités de contrôle, la COBAC venait de signer avec la Commission Bancaire française une convention d'échange d'informations entre les deux organes. Elle prévoyait de signer des conventions analogues avec d'autres organes de surveillance bancaire. S'agissant du secteur de la microfinance qui n'était pas encore régi par une réglementation de nature prudentielle, la Commission Bancaire était à pied d'œuvre pour la mise au point d'un cadre qui définisse leurs activités, précise les conditions d'exercice de cette profession, édicte leurs diligences vis-à-vis des autorités monétaires et de la COBAC et établit des normes de gestion pour assurer leur viabilité ;

- **la protection du mot banque (Principe 2) aux termes de l'article 6 de la convention de 1990 ;**
- **l'existence de critères précis pour l'agrément des établissements de crédit et de leurs dirigeants (Principe 3).** Pour l'accord préalable des autorités du pays d'origine, la COBAC prévoyait de formaliser sous la forme d'un règlement ce qu'elle faisait en pratique, à savoir obtenir l'accord de l'organe de contrôle d'origine sur l'implantation d'une banque dans la sous-région. Cette procédure avait déjà été observée vis-à-vis de la Commission Bancaire de l'UMOA et de la Réserve Fédérale des Etats-Unis ;
- **le contrôle de la modification de la géographie du capital (Principe 4).** Un règlement soumet à autorisation préalable de la COBAC toute cession ou prise significative (10%) de participation dans un établissement de crédit ;
- **l'examen par l'autorité de contrôle de grandes opérations d'acquisition ou d'investissement d'un établissement (Principe 5).** Des seuils sont fixés par la Commission Bancaire ;
- **la fixation d'une norme réglementaire sur la solvabilité d'un établissement de crédit (Principe 6).** A ce sujet, la COBAC semblait être en retrait, du point de vue de la couverture par les fonds propres, par rapport à la norme de 8% du ratio Cooke. En réalité, pour les banques ayant des engagements sur l'Etat - ce qui était le cas de la quasi-totalité des banques de la CEMAC à l'époque - la simulation réalisée par la COBAC a révélé que sa norme de solvabilité était plus restrictive que celle du ratio Cooke. Néanmoins des travaux étaient en cours pour renforcer les exigences du règlement en vigueur, qu'il s'agisse du minimum de couverture des risques par les fonds propres ou des coefficients de pondération affectés aux différents types d'engagements. Sur les concours à l'Etat, la COBAC envisageait de s'orienter vers des coefficients plus élevés que ceux du ratio Cooke. Du reste, le Comité de Bâle recommande aux pays émergents d'adopter des normes plus strictes à cet égard que celles en vigueur dans les pays industrialisés ;
- **l'évaluation des politiques, pratiques et procédures de banques en matière d'octroi de prêts et l'existence de mesures visant à évaluer la qualité des actifs et l'adéquation de leurs provisions pour pertes sur prêts (Principes 7 et 8).** Le risque de contrepartie, attaché aux crédits accordés, constituant le principal risque auquel sont confrontées les banques de la sous-région, les investigations sur place consacrent une grande partie de leur temps à l'évaluation du portefeuille des établissements de crédit. En matière de déclassement des concours en créances douteuses et de leur provisionnement, la Commission Bancaire venait d'adopter de nouvelles

règles qui précisent la notion d'impayé, de douteux et recommandent que les créances douteuses soient intégralement provisionnées au bout de trois à quatre ans, selon qu'elles sont ou non couvertes par des sûretés réelles. Ce processus progressif ne dispense pas les banques de comptabiliser des provisions complémentaires justifiées par leur propre appréciation ou recommandées par une mission d'inspection, la contrainte étant de présenter des comptes qui reflètent la situation réelle des risques encourus par l'établissement ;

- **l'existence de normes réglementaires sur la division des risques (Principe 9).** La COBAC avait prévu de ramener de 75% à 45% le plafond des engagements sur un seul débiteur. La norme de 25% préconisée par le Comité de Bâle est trop contraignante pour des pays dont l'économie repose sur quelques produits de base, traités par un nombre limité d'entreprises ;
- **l'existence de normes concernant l'attribution de prêts à des emprunteurs apparentés (Principe 10) ;**
- **l'existence d'un dispositif concernant le contrôle interne (Principe 14).** Le dispositif en vigueur était en cours de révision pour préciser notamment le régime de délégation de pouvoirs et de responsabilité ;
- **la pratique de contrôles sur place et sur pièces des établissements de crédit (Principes 16 à 19).** La COBAC envisageait de renforcer ses inspections sur place de telle sorte qu'un établissement de crédit soit vérifié au moins une fois tous les deux ans au lieu d'une fois tous les trois ou quatre ans. Pour le contrôle sur pièces, des travaux étaient en cours en vue de moderniser, dans le cadre du nouveau plan comptable, la transmission et le traitement des états périodiques. La COBAC était aussi en train d'améliorer son système de cotation des établissements de crédit ;
- **le respect par les banques de la réglementation comptable permettant une présentation précise et régulière de leur situation financière (Principe 21).** Le cadre comptable adopté en 1981, bien que spécifique à l'activité bancaire, ne prenait pas en compte suffisamment les particularités de la profession. La nécessité d'affiner la qualité des informations fournies par les banques, d'intégrer entre autres nombre d'innovations intervenues aussi bien en matière de mobilisation de l'épargne et de distribution des crédits que d'interventions sur le marché monétaire a conduit la Commission Bancaire à remodeler le cadre comptable qui s'impose à tous les établissements de crédit. Ce nouveau cadre est entré en application le 1^{er} juillet 1999 pour les établissements de crédit du Cameroun et le 1^{er} janvier 2000 pour ceux qui sont installés dans les autres pays ;

- **l'existence d'instruments adéquats pour mettre en œuvre en temps opportun une action correctrice lorsque les banques ne remplissent pas les exigences prudentielles (Principe 22).** La COBAC dispose de tout un arsenal juridique pour faire face, en temps opportun, aux difficultés d'un établissement de crédit.

Cependant la COBAC paraissait en retrait par rapport aux directives du Comité de Bâle sur :

- **l'existence de procédures dans les banques pour identifier, suivre et contrôler les risques-pays et de transfert liés aux activités internationales (Principe 11).** L'opportunité de prévoir de telles procédures ne s'imposait pas encore dans la mesure où aucune banque de la Zone ne se livrait à des activités internationales, hors CEMAC, de prêts et d'investissement ;
- **l'existence de systèmes dans les banques pour mesurer, suivre et contrôler les risques de marché (Principe 12).** Ces risques étant quasi inexistant dans la sous-région, la COBAC ne s'était pas empressée de prévoir une réglementation à ce sujet ;
- **l'existence dans les banques d'un dispositif de gestion des risques pour identifier, mesurer, suivre et contrôler tous les autres risques essentiels (Principe 13).** La COBAC était en train de mettre au point des dispositions visant à renforcer la surveillance du risque de change ;
- **l'existence de procédures appropriées empêchant le développement d'activités liées au blanchiment des capitaux (Principe 15).** La mise en œuvre de telles procédures au niveau bancaire était soumise à l'élaboration préalable d'un cadre juridique applicable dans l'ensemble de la CEMAC ;
- **la pratique d'une surveillance prudentielle sur base consolidée (Principe 20).** La tendance à l'implantation dans les autres Etats de filiales des banques installées dans la Zone avait conduit la Commission Bancaire à mettre à l'étude une réglementation à ce sujet ;
- **l'existence d'un contrôle global consolidé des activités menées par les établissements à l'échelle mondiale (Principe 23).** Les banques n'intervenant pas à l'échelle mondiale, le problème ne se posait pas encore dans la Zone ;
- **l'existence d'échange d'informations avec les autorités de contrôle dans le cadre du contrôle consolidé (Principe 24).** Pour des raisons évoquées ci-dessus, l'opportunité de prévoir ce mécanisme n'existe pas encore.

Le document sur les 25 principes comporte en annexe une recommandation sur la mise en place de mécanismes de garantie des dépôts. En application de cette recommandation, la Commission Bancaire avait reçu mandat de conduire une réflexion sur ce sujet. Une convention portant création d'un fonds de garantie en Afrique Centrale adoptée le 24 juillet 1998 est en cours de ratification. Aux termes de cette convention, le fonds est destiné à indemniser les déposants d'un établissement de crédit en cas de liquidation. Les plafonds des dépôts à indemniser sont modestes et visent en fait la petite clientèle : 3 000 000 FCFA pour les banques du Cameroun, du Gabon et du Congo ; 2 000 000 FCFA pour les banques du Tchad, de la Guinée Equatoriale et de la République Centrafricaine.

2.2. Les évaluations par le FMI et la Banque Mondiale

Dans le cadre du programme pilote d'évaluation du système financier dénommé « FSAP », deux missions conjointes du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale ont séjourné au Cameroun de janvier à mars 2000 et au Gabon en mai et juin 2001. Ces missions ont procédé, entre autres, à l'évaluation de la conformité des normes prudentielles et de la supervision bancaire de la CEMAC avec les vingt-cinq Principes Fondamentaux pour une Supervision Bancaire Efficace et le Code de conduite pour la transparence des politiques monétaires et financières.

Cette évaluation a été conduite sur une base qualitative. Il s'agissait d'examiner le degré de conformité par rapport à chacun des critères afférents à chaque Principe et de formuler un jugement suivant une échelle à cinq degrés :

- la qualification « **Conforme** » est donnée lorsque tous les critères dits « essentiels » sont remplis sans aucune faiblesse significative ;
- l'évaluation « **Globalement conforme** » est attribuée quand les faiblesses relevées ne sont pas jugées suffisamment graves pour émettre des réserves sérieuses sur la capacité de l'autorité de contrôle à se conformer au principe ;
- la note « **Globalement non conforme** » est attribuée quand les déficiences sont telles qu'elles suscitent des doutes sur la capacité des autorités de contrôle à satisfaire au critère, mais que des progrès notables sont réalisés ;
- l'appréciation « **Non conforme** » est donnée lorsqu'il est constaté qu'aucun progrès significatif n'a été réalisé pour satisfaire aux critères ;
- enfin, la mention « **Non applicable** » est attribuée lorsque, pour une raison quelconque, l'application d'un principe n'a pas de sens dans la situation présente et dans un avenir prévisible.

Après subdivision du principe 1 en six sous-principes, les évaluations FSAP ont été menées à travers 30 Principes.

2.3. Comparaison des résultats

Le tableau ci-après récapitule les appréciations effectuées respectivement à l'issue de l'auto-évaluation COBAC et au terme de chacune des deux évaluations FSAP successives.

Tableau 1 : Résultats des évaluations du dispositif de supervision de la CEMAC

Principe	Auto-évaluation COBAC	FSAP 2000 ⁵	FSAP 2001 ⁶
Principe 1-1 : <i>responsabilité et objectifs clairs</i>	Largement conforme	Conforme	Conforme
Principe 1-2 : <i>indépendance opérationnelle</i>	Largement conforme	Globalement non conforme	Globalement non conforme
Principe 1-3 : <i>agrément,</i>	Largement conforme	Globalement conforme	Globalement conforme
Principe 1-4 : <i>pouvoirs d'injonction et de sanction,</i>	Largement conforme	Globalement conforme	Globalement conforme
Principe 1-5 : <i>protection légale</i>	Largement conforme	Conforme	Conforme
Principe 1-6 : <i>échange et confidentialité des informations</i>	Largement conforme	Globalement conforme	Globalement conforme
Principe 2 : <i>définition de la fonction bancaire</i>	Largement conforme	Globalement conforme	Globalement conforme
Principe 3 : <i>conditions d'agrément</i>	Largement conforme	Globalement conforme	Globalement conforme
Principe 4 : <i>transfert de propriété ou de contrôle</i>	Largement conforme	Conforme	Conforme
Principe 5 : <i>contrôle des acquisitions et investissements</i>	Largement conforme	Globalement conforme	Globalement conforme
Principe 6 : <i>adéquation du capital</i>	Partiellement conforme	Globalement non conforme	Globalement conforme
Principe 7 : <i>gestion du risque de crédit d'investissement</i>	Largement conforme	Globalement non conforme	Globalement non conforme
Principe 8 : <i>évaluation et provisionnement des actifs</i>	Largement conforme	Globalement conforme	Globalement conforme
Principe 9 : <i>division des risques</i>	Partiellement conforme	Globalement conforme	Globalement conforme
Principe 10 : <i>suivi des apparentés</i>	Partiellement conforme	Non conforme	Globalement conforme
Principe 11 : <i>risque pays et de transfert</i>	Non applicable	Non applicable	Non applicable

⁵ Les cases grisées signalent les principes dont l'évaluation FSAP 2000 diverge sensiblement de l'auto-évaluation COBAC.

⁶ Les cases grisées signalent les principes dont l'évaluation FSAP 2001 est différente de l'évaluation FSAP 2000.

Principe	Auto-évaluation COBAC	FSAP 2000⁵	FSAP 2001⁶
Principe 12 : <i>risque de marché</i>	Non conforme	Globalement non conforme	Globalement non conforme
Principe 13 : <i>gestion des risques</i>	Non conforme	Non conforme	Non conforme
Principe 14 : <i>contrôle interne</i>	Partiellement conforme	Globalement conforme	Globalement conforme
Principe 15 : <i>blanchiment d'argent</i>	Non conforme	Non conforme	Non conforme
Principe 16 : <i>contrôles sur pièce et sur place</i>	Largement conforme	Globalement conforme	Globalement conforme
Principe 17 : <i>connaissance des banques</i>	Largement conforme	Globalement conforme	Globalement conforme
Principe 18 : <i>contrôle sur base individuelle ou consolidée,</i>	Largement conforme	Conforme	Conforme
Principe 19 : <i>inspections</i>	Largement conforme	Globalement conforme	Globalement conforme
Principe 20 : <i>surveillance des groupes sur une base consolidée</i>	Non applicable	Non applicable	Non applicable
Principe 21 : <i>image comptable fidèle</i>	Largement conforme	Globalement non conforme	Globalement non conforme
Principe 22 : <i>mesures d'injonction et de sanction</i>	Largement conforme	Globalement conforme	Globalement conforme
Principe 23 : <i>contrôle global consolidé</i>	Non applicable	Non applicable	Non applicable
Principe 24 : <i>échange d'informations</i>	Non applicable	Non applicable	Non applicable
Principe 25 : <i>contrôle des implantations étrangères.</i>	Largement conforme	Conforme	Conforme

Si on établit des équivalences entre, d'une part, le qualificatif « largement conforme » de la COBAC et les appréciations « conforme » et « globalement conforme » du FSAP ainsi que, d'autre part, entre le qualificatif « partiellement conforme » de la COBAC et l'appréciation « globalement non conforme » du FSAP, la synthèse des différentes évaluations ressort comme suit :

Tableau 2 : Synthèse des évaluations

Appréciation	Auto-évaluation COBAC	FSAP 2000	FSAP 2001
Conforme	19	5	5
Globalement conforme		13	15
Globalement non conforme	4	5	4
Non conforme	3	3	2
Non applicable	4	4	4

Au total, sur les 30 principes édictés par le Comité de Bâle, la COBAC estimait être :

- en adéquation totale sur 19 principes ;
- en adéquation partielle sur 4 principes ;
- en retrait sur 7 principes dont 4 ne s'imposant pas immédiatement, compte tenu des caractéristiques de l'activité bancaire dans les pays de la CEMAC.

Au regard de la première évaluation FSAP, le cadre légal et la mise en œuvre du contrôle bancaire dans la CEMAC ont été reconnus :

- « conformes » pour 5 principes ;
- « globalement conformes » pour 13 principes ;
- « globalement non conformes » pour 5 principes ;
- « non conformes » pour 3 principes.

Quatre principes se sont en outre avérés « non applicables ».

Cette évaluation FMI/Banque Mondiale a divergé sensiblement de l'auto-évaluation COBAC sur sept principes qui se répartissent en deux groupes constitués, le premier, de quatre principes dont l'auto-évaluation COBAC paraît surévaluée par rapport à celle de la mission conjointe et, le second, de trois principes qui semble avoir plutôt fait l'objet d'une sous-évaluation. L'évaluation FMI/Banque Mondiale a également mis en lumière l'existence de possibilités d'amélioration sur onze principes pour lesquels la COBAC s'estimait initialement en adéquation totale.

2.3.1. Principes apparemment surévalués par la COBAC

Selon la Commission bancaire, le dispositif en vigueur était largement conforme en ce qui concerne les principes 1.2, 7 et 21 et partiellement conforme pour le principe 10. De l'avis de la mission conjointe, ce dispositif était plutôt globalement non conforme pour les trois premiers principes cités et non conforme pour le dernier.

a) Principe 1.2 : indépendance opérationnelle

En dépit de l'engagement des autorités monétaires à doter le Secrétariat de la Commission Bancaire en moyens humains suffisants en vue de renforcer la surveillance des établissements de crédit dans les contrôles sur place et sur pièces, la mission conjointe a estimé les moyens humains mis à la disposition de la COBAC insuffisants. Elle a conclu que cette situation, qui est susceptible de compromettre la réalisation des objectifs assignés aux superviseurs bancaires, risquait de s'aggraver davantage avec l'attribution à la COBAC de nouvelles compétences, notamment en matière d'inspection sur place et sur pièces des entreprises de microfinance.

b) Principe 7 : gestion du risque de crédit d'investissement

La Commission Bancaire considérait que l'évaluation des politiques, pratiques et procédures des banques en matière d'octroi de prêts et d'investissements ainsi que de leur gestion courante de ces portefeuilles était effectuée de manière satisfaisante à l'occasion des investigations sur place qui consacrent l'essentiel de leur temps à l'évaluation du portefeuille des établissements de crédit.

La mission conjointe a estimé que l'absence d'exigence en ce qui concerne la formalisation des pratiques et des procédures de distribution et de suivi des crédits, n'est que partiellement compensée par le travail des inspecteurs sur place. Etant donné les ressources limitées de la COBAC et la fréquence trop faible des inspections qui en serait la conséquence, la mission a recommandé que cette lacune soit corrigée.

c) Principe 10 : suivi des apparentés

Malgré l'existence du Règlement COBAC R-93/13 qui fixe des normes relatives à la distribution de prêts à des emprunteurs apparentés, la mission conjointe a conclu à une absence totale de conformité du dispositif en vigueur avec ce Principe en l'absence de dispositions précisant que les prêts aux apparentés doivent être accordés aux conditions du marché.

d) Principe 21 : image comptable fidèle

La Commission Bancaire estimait que l'entrée en vigueur du plan comptable des établissements de crédit contribuerait à renforcer la fiabilité des états comptables des établissements de crédit.

Du point de vue de la mission conjointe, le dispositif existant n'accorde qu'un faible rôle aux auditeurs externes dans le dispositif prudentiel, ces derniers exerçant leurs activités suivant des normes légales minimales conformément aux usages professionnels, sans qu'il leur soit fait obligation d'informer le superviseur en cas de mise en évidence d'infractions à la réglementation ou dans le cas où les faits révélés par les investigations revêtraient une importance significative pour le superviseur.

Par ailleurs l'absence de prérogative de la COBAC en matière de publication des comptes avait été déplorée.

2.3.2. Principes paraissant sous-évalués par la COBAC

Le dispositif existant a été estimé globalement conforme par la mission conjointe pour les principes 9 et 14 alors que la Commission Bancaire leur avait attribué le qualificatif de partiellement conforme. De même le principe 12, qualifié non conforme par la COBAC, a été plutôt classé par la mission conjointe parmi les principes globalement non conformes.

a) Principe 9 : division des risques

L'appréciation portée par la mission conjointe traduit une reconnaissance de l'objectivité des motifs qui ont conduit la COBAC à retenir des plafonds plus élevés que ceux fixés par la norme internationale.

b) Principe 12 : risque de marché

L'appréciation de la mission conjointe traduit la prise en compte des projets de texte traitant de cette matière en cours d'élaboration au sein de la Commission Bancaire.

c) Principe 14 : contrôle interne

L'appréciation de la mission conjointe obéit, ici aussi, au même critère que pour le principe 12.

2.3.3. Evolutions enregistrées au cours de l'année 2001

La première évaluation FSAP a été suivie par la mise en place par la COBAC du programme de modernisation du dispositif prudentiel et d'un chronogramme de remise à niveau dont le processus et les réalisations intervenues au cours de l'année 2001 sont présentés dans la section suivante de la présente étude. Ainsi, la seconde évaluation est intervenue au moment où plusieurs règlements venaient d'être révisés tandis que d'autres étaient en cours d'adoption.

La mission conjointe a constaté une amélioration de la situation au regard des principes 6 et 10 auxquels le qualificatif « globalement conforme » a été attribué alors qu'en 2000, le dispositif en vigueur avait été jugé « globalement non conforme » à l'égard du principe 6 et « non conforme » vis-à-vis du principe 10.

La mission a reconnu que la mise en œuvre effective de ces règlements ne manquerait pas d'avoir des répercussions très positives sur le fonctionnement interne des banques et, ce faisant, sur la sécurité des opérations bancaires au sein de la CEMAC. Toutefois, elle a estimé que, compte tenu des délais de mise en œuvre de nouvelles réglementations, son appréciation ne pouvait pas totalement refléter les efforts déjà déployés en vue de moderniser le dispositif prudentiel et qu'une prochaine actualisation de l'évaluation devrait logiquement se traduire par un surclassement de plusieurs principes.

La mission a particulièrement insisté sur l'importance et la complexité de la matière couverte par le projet de règlement sur le contrôle interne qui exigera de la part du Secrétariat Général de la Commission Bancaire un suivi approfondi à la fois sur place et sur pièces.

3. La remise à niveau des normes prudentielles

En définitive, l'auto-évaluation réalisée par la Commission Bancaire en 1999 et les évaluations menées en 2000 et 2001 conjointement par le FMI et la Banque Mondiale ont montré que, tirant les leçons de la crise des années 80, l'organe de supervision bancaire des pays de la CEMAC avait à juste titre procédé à une refonte du dispositif de surveillance bancaire qui apparaissait globalement conforme aux prescriptions du Comité de Bâle.

Mais ces revues avaient également révélé des insuffisances dans le dispositif de surveillance de la COBAC rendant son renforcement nécessaire afin de se conformer aux 25 principes du Comité de Bâle tout en tenant compte des particularités des économies de la sous-région.

Au terme des exercices d'évaluation, la mission conjointe FMI/Banque Mondiale de 2001 a estimé que *« si les textes réglementaires ainsi que l'exercice du contrôle prudentiel ne sont pas en tous points conformes aux standards internationaux, il n'en demeure pas moins que ... la COBAC est une institution respectée dont le rôle a été primordial dans la réussite de la restructuration du système bancaire de la CEMAC ; qu'elle s'acquitte de sa mission avec une remarquable efficacité ; qu'elle a acquis une grande crédibilité auprès des assujettis et une indépendance certaine vis-à-vis des Etats et qu'elle dispose d'un personnel qualifié et d'un management désireux de procéder à la modernisation du dispositif prudentiel »*.

Au total, il est apparu *« essentiel de garder à l'esprit que les critères définis par le Comité de Bâle constituent une norme très exigeante que peu de pays, sinon aucun,*

peuvent prétendre atteindre. En édictant des normes qui correspondent aux meilleures pratiques en vigueur, le Comité de Bâle vise à contribuer à l'amélioration des systèmes de supervision, objectif qui exigera plusieurs années d'effort pour la grande majorité des pays. Il va sans dire que, dans un contexte de rareté des ressources, la mise en conformité aux normes internationales constitue pour la COBAC un objectif difficile d'autant que, au fil du temps, de nouvelles exigences pourraient apparaître⁷ ».

C'est le défi qui s'est présenté à la COBAC et qu'elle tente de relever dans la mesure de ses possibilités. Les évaluations réalisées se sont dès lors avérées des exercices enrichissants pour la COBAC qui a pu ainsi déceler ou confirmer les lacunes de son dispositif.

Forte de ce constat, la COBAC a entrepris un vaste chantier de mise en conformité de ses normes prudentielles avec les principes du Comité de Bâle. Initié par l'examen des résultats de l'auto-évaluation au cours de la session de la Commission Bancaire du 02 décembre 1999, le processus a été marqué par :

- l'adoption le 26 juin 2000, d'une liste des points à améliorer et d'un chronogramme de réalisation des travaux de remise à niveau ;
- l'examen par la Commission Bancaire le 19 novembre 2000 des avant-projets des règlements par lesquels devait s'opérer la mise à niveau des normes de solvabilité ;
- la consultation des autorités monétaires et de la profession bancaire dans le cadre d'une tournée.

C'est au terme de ce processus que les principales normes prudentielles pour lesquelles des insuffisances avaient été relevées par les évaluations successives ont été remaniées au cours de la session de la Commission Bancaire tenue le 8 mars 2001 à Libreville.

Les règlements sur les fonds propres, le capital minimum, les engagements sur les apparentés et la couverture des immobilisations n'ont subi que de légères modifications ; en revanche les règlements sur la couverture et la division des risques ont été totalement refondus :

- le Règlement COBAC R-93/02 relatif aux fonds propres a été modifié⁸ afin de tenir compte des dispositions éparées contenues dans la réglementation et de préciser certains concepts. La principale modification effectuée concerne le déclassement du bénéfice intermédiaire du noyau dur dans les fonds propres complémentaires ;

⁷ Cameroun : Evaluation du respect des principes fondamentaux de Bâle pour une supervision bancaire efficace, Rapport FMI/ Banque Mondiale, février 2000, page 5.

⁸ Règlement COBAC R-2001/01 adopté le 8 mars 2001 à Libreville.

- le Règlement COBAC R-93/03 relatif à la couverture des risques a été entièrement modifié et remplacé par un nouveau règlement⁹ tenant compte des principes de la réglementation internationale. Ce dernier instaure une pondération des risques suivant leur nature et la qualité des signatures en cause, notamment sur la base de la cotation (établissements de crédit) ou encore du degré de respect des critères de convergence (Etats) ; par ailleurs, la pondération est réduite de moitié pour les crédits bénéficiant d'un accord de classement de la BEAC. Les niveaux de cotation sont de 0%, 20%, 50%, 75% et 100%. Sur le plan du respect de la réglementation, la distribution de dividendes est interdite lorsque l'établissement est en insuffisance de fonds propres ou en restructuration. Enfin, le taux minimum du ratio sera porté progressivement à 6% fin 2002, à 7% fin 2003 et à 8%, niveau préconisé par le Comité de Bâle, fin 2004 ;
- un nouveau règlement¹⁰ sur la division des risques a également été adopté en remplacement du Règlement COBAC R-93/04. Le dispositif a été totalement revu, notamment en harmonisant les pondérations avec celles qui ont été retenues en matière de couverture des risques. Par ailleurs, des dispositions concernant le « risk management » figurent désormais dans la réglementation. Enfin, les établissements devront se conformer immédiatement à la règle limitant les engagements sur un même débiteur à 45% des fonds propres nets ;
- le Règlement R-93/05 relatif à la couverture des immobilisations a également été mis à jour¹¹. Il prend en compte dorénavant les bons d'équipement et autres titres de même nature ;
- le Règlement COBAC R-93/10 fixant les règles de représentation du capital minimum a été complété de la disposition venant corriger le passif interne lorsqu'un établissement de crédit est en infraction en termes d'engagements sur un apparenté ;
- la procédure d'octroi des prêts aux apparentés a été précisée dans le Règlement COBAC R-93/13 relatif aux engagements des établissements de crédit en faveur de leurs actionnaires ou associés, administrateurs, dirigeants et personnel.

La remise à niveau des normes prudentielles a été complétée par une refonte du règlement relatif au contrôle interne.

En remplacement du Règlement COBAC R-93/08, la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale a en effet adopté, le 25 octobre 2001, le Règlement COBAC

⁹ Règlement COBAC R-2001/02 adopté le 8 mars 2001 à Libreville.

¹⁰ Règlement COBAC R-2001/03 adopté le 8 mars 2001 à Libreville.

¹¹ Règlement COBAC R-2001/06 adopté le 8 mars 2001 à Libreville.

R-2001/07 relatif au contrôle interne dans les établissements de crédit dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} janvier 2003. L'adoption du nouveau Règlement a été motivée par la nécessité de pallier les insuffisances de l'ancien cadre réglementaire qui ont été notamment mises en évidence lors des évaluations.

Le système de contrôle interne est défini à l'article 2 du Règlement COBAC R-2001/07 comme étant « **l'ensemble des dispositions décidées par l'Organe Délibérant et mises 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 objectifs** ».

Le règlement COBAC R-2001/07 ne vise pas à instituer un dispositif standard dans l'ensemble des établissements de crédit. Les établissements sont astreints (article 3) à une obligation de résultats : « **ils veillent à mettre en place un système de contrôle interne efficace en adaptant l'ensemble des dispositifs prévus par le présent règlement à la nature et au volume de leurs activités, à leur taille, à leurs implantations et aux risques de différentes natures auxquels ils sont exposés.** »

Le **risque** est défini comme étant une circonstance ou un événement qui peut produire des conséquences défavorables sur la situation de l'établissement et, en particulier, qui menace la réalisation des objectifs établis par les Organes Délibérant et Exécutif.

Le Règlement COBAC R-2001/07 recense plusieurs types de risques et en fournit la définition :

le risque de crédit est le risque encouru en cas de défaillance d'une contrepartie ou de contreparties considérées comme un même bénéficiaire au sens de l'article 3 du règlement COBAC R-2001/03 ;

le risque de taux d'intérêt est le risque encouru en cas de variation des taux d'intérêt sur l'ensemble des opérations de bilan et de hors-bilan ;

le risque d'illiquidité est le risque pour l'établissement de ne pas pouvoir faire face à ses engagements ou de ne pas pouvoir dénouer ou compenser une position ;

le risque de règlement est le risque encouru, notamment dans les opérations de change, au cours de la période qui sépare le moment où l'instruction de paiement d'un instrument financier vendu ne peut plus être annulée unilatéralement et la réception définitive de l'instrument acheté ;

le risque de change est le risque encouru du fait de l'évolution du cours des devises sur les opérations de bilan et de hors-bilan ;

le risque de marché est le risque de variation de prix de tout instrument coté sur un marché ;

le risque opérationnel est le risque résultant, notamment, d'insuffisances de conception, d'organisation et de mise en œuvre des procédures d'enregistrement dans les systèmes d'information de l'ensemble des événements relatifs aux opérations de l'établissement et, plus particulièrement, dans le système comptable ;

le risque juridique est le risque de tout litige avec une contrepartie résultant, notamment, de toute imprécision, lacune ou insuffisance de nature quelconque susceptible d'être imputée à l'établissement au titre de ses opérations.

Le système de contrôle interne est constitué d'un contrôle permanent de premier niveau ou contrôle opérationnel subdivisé, s'il y a lieu, en plusieurs échelons et d'un contrôle de deuxième niveau constitué par la fonction d'Audit Interne (article 2). Il comprend notamment (article 3) un système de contrôle des opérations et des risques, des procédures internes écrites, une organisation comptable, un système de traitement de l'information, des systèmes de mesure des risques et des résultats, des systèmes de surveillance et de maîtrise des risques et un système de reporting.

CONCLUSION

Après l'aboutissement de toutes les réformes engagées en vue de moderniser son dispositif de supervision, la COBAC pourra, à coup sûr, améliorer son score par rapport aux principes du Comité de Bâle. La performance enregistrée en 2000 et 2001 est déjà largement honorable. Elle confirme l'avis unanime selon lequel la COBAC est une institution respectée qui exerce sa mission avec professionnalisme, en même temps consciente de persévérer dans l'effort en vue de compléter et de moderniser les règles prudentielles ainsi que ses méthodes de travail. Le maintien d'une supervision bancaire de qualité, garante d'une sécurité des opérations renforcée, est à ce prix.

L'étape suivante dans le processus de modernisation du dispositif de supervision et de sa mise en conformité avec les 25 Principes Fondamentaux consistera en une mise à jour de la réglementation comptable. Elle devrait se traduire, à partir de l'année 2002 par :

- l'adoption de deux règlements CEMAC, le premier prescrivant les diligences des commissaires aux comptes des établissements de crédit, le second habilitant la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale à déterminer le modèle et la teneur des comptes publiables des établissements de crédit ;

- l'adoption par la Commission Bancaire de règlements et instructions relatifs à l'organisation des comptabilités des établissements de crédit, à la présentation par les établissements de crédit des comptes individuels publiables, à la présentation par les établissements de crédit des comptes et états financiers consolidés, à la surveillance prudentielle sur base consolidée, à la surveillance des positions de change, etc.

Un autre chantier d'importance est en cours d'achèvement : il s'agit de l'élaboration d'une réglementation propre aux établissements de microfinance. Les textes régissant ce secteur et les normes prudentielles applicables seront finalisés au cours de l'année 2002.

Il convient d'ajouter à ces évolutions réglementaires, la mise en place effective du nouveau système de transmission électronique des données des établissements de crédit à la COBAC (CERBER¹²) et du Système de cotation des établissements de crédit (SYSCO).

¹² Système de Collecte, d'Exploitation et de Restitution aux Banques et établissements financiers des Etats Réglementaires.