



# RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR

## ÉVALUATION DE LA STABILITÉ DU SYSTÈME FINANCIER

Novembre 2016

Dans le contexte de l'évaluation de la stabilité du système financier, le document ci-après a été publié et est ajouté au présent dossier :

- **L'Évaluation de la stabilité du système financier** (ESSF) de Madagascar, effectuée par une équipe des services du FMI pour examen par le Conseil d'administration le 27 juillet 2016. Ce rapport repose sur les travaux d'une mission relative au Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) qui s'est déroulée à Madagascar du 12 au 27 octobre 2015. Le rapport sur l'ESSF a été achevé le 13 juillet 2016.

La politique de transparence du FMI autorise la suppression, dans les rapports des services du FMI et autres documents publiés, d'informations délicates au regard des marchés et d'informations qui divulgueraient de façon prématurée les intentions des autorités en matière de politique économique.

Ce rapport peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante

International Monetary Fund • Publication Services  
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090  
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopie : (202) 623-7201  
Courriel : [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org) Web: <http://www.imf.org>  
Prix: 18 dollars l'exemplaire

**Fonds monétaire international**  
**Washington**



## RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR

### ÉVALUATION DE LA STABILITE DU SECTEUR FINANCIER

Juillet 2016

Approuvé par  
**James Morsink and David Robinson**  
Établi par le  
**Département des marchés monétaires et de capitaux**

Ce rapport s'inspire des travaux de la mission PESF (Programme d'évaluation du secteur financier) qui s'est rendue à Madagascar en octobre 2015. Les résultats du PESF ont été examinés avec les autorités au cours de la mission relevant du cadre de la première revue du programme suivi par le FMI en juin 2016.

- L'équipe PESF, dirigée par Daniel Hardy (FMI) et Cedric Mousset (Banque mondiale), se composait d'Iván Guerra, Thierry Bayle, Lars Engstrom, Patrick Imam, Rachid Awad (tous du FMI), Dorothée Delort, Nathalie Assouline, Sophie Dong, Laurent Gonnet, Anthony Randle et Alain Tardif (tous de la Banque mondiale). La mission s'est entretenue avec les représentants de la Banque Centrale de Madagascar (BCM), de la Commission de supervision bancaire et financière (CSBF), du Ministère des finances et du budget (MFB) et d'autres organismes publics compétents, ainsi qu'avec ceux d'institutions financières et de la profession juridique.
- Les PESF évaluent la stabilité de l'ensemble du système financier et non pas des institutions prises individuellement. Ils ont pour but d'aider les pays à identifier les principales sources de risque systémique au sein du système financier et à mettre en œuvre des politiques visant à améliorer sa résilience aux chocs et à la contagion. Certaines catégories de risques pesant sur les institutions financières (comme le risque opérationnel, le risque juridique ou le risque lié à la fraude) n'entrent pas dans le cadre des PESF.
- Ce rapport a été établi par Daniel Hardy, avec la contribution de l'équipe PESF. Il repose sur plusieurs notes techniques et sur un rapport d'évaluation détaillée de la conformité aux Principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace (PFB).

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Glossaire</b>	<b>4</b>
<b>RESUME ANALYTIQUE</b>	<b>5</b>
<b>INFORMATIONS GENERALES</b>	<b>9</b>
A. Environnement macroéconomique et climat des affaires	9
B. Structure et résultats du secteur financier	10
<b>STABILITE DU SECTEUR FINANCIER</b>	<b>12</b>
A. Facteurs de risque	12
B. Solidité des banques	15
<b>RÉSUMÉ ANALYTIQUE</b>	<b>5</b>
<b>INFORMATIONS GÉNÉRALES</b>	<b>8</b>
A. Environnement macroéconomique et climat des affaires	8
B. Structure et résultats du secteur financier	10
<b>STABILITE DU SECTEUR FINANCIER</b>	<b>12</b>
A. Facteurs de risque	12
B. Solidité des banques	15
C. Institutions financières non bancaires	20
<b>CADRE MACRO ET MICROPRUDENTIEL</b>	<b>23</b>
A. Questions transversales	23
B. Cadre macroprudentiel	24
C. Banques	25
D. Microfinance	26
E. Autres secteurs financiers	27
F. Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme	27
<b>GESTION DES CRISES ET FILETS DE SECURITE</b>	<b>28</b>
A. Prêteur en dernier ressort	28
B. Intervention dans le secteur bancaire, gestion des crises et mesures de résolution	29
C. Protection des déposants	30

<b>DEVELOPPEMENT FINANCIER .....</b>	<b>30</b>
A. Système judiciaire et loi sur le crédit et la faillite .....	31
B. Information sur le crédit .....	31
C. Autres instruments de financement .....	32
<b>INFRASTRUCTURE FINANCIERE .....</b>	<b>32</b>
A. Systèmes et instruments de paiement .....	32
B. Monnaie électronique .....	34
A. Introduction .....	38
B. Informations générales et méthodologie .....	38
C. Tour d’horizon du cadre institutionnel et de la structure du marché .....	39
D. Conditions préalables à un contrôle bancaire efficace .....	40
E. Principales conclusions .....	42
F. Réponse des autorités .....	44
<b>GRAPHIQUES</b>	
1. Indicateurs d’inclusion financières .....	10
2. Croissance du PIB réel et événements politiques .....	13
3. Bilan du secteur bancaire .....	14
<b>TABLEAUX</b>	
1. Recommandations principales .....	7
2: Indicateurs économiques principaux .....	9
3. Structure du secteur financier .....	11
4. Indicateurs de solidité financière des banques .....	17
5. Stress tests de solvabilité ascendants .....	19
6. Impact du provisionnement supplémentaire sur les deux expositions les plus importants .....	20
7. Stress tests de liquidité .....	20
8. Indicateurs de solidité financière des IMFs .....	21
9. Indicateurs du secteur assurance .....	22
<b>APPENDICES</b>	
I. Matrice d’évaluation des risques .....	35
II. Rapport sur l’observation des normes et codes — Principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace .....	38

## Glossaire

BCM	Banque centrale de Madagascar
CEM	Caisse d'Épargne de Madagascar
CNAPS	Caisse Nationale de Prévoyance Sociale
CRB	Centrale des risques bancaires
CRM	Centrale des risques microfinance
CSBF	Commission de supervision bancaire et financière
EME	Établissement de monnaie électronique
FMI	Fonds monétaire international
GAFI	Groupe d'action financière
IFNB	Institution financière non bancaire
IMF	Institution de microfinance
ISF	Indicateur de solidité financière
LBC/FT	Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme
MCM	Marchés monétaires et de capitaux
MFB	Ministère des finances et du budget
MGA	Ariary malgache
PESF	Programme d'évaluation du secteur financier
PFB	Principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace
PI	Prêt improductif
PME	Petites et moyennes entreprises
RTGS	Règlement brut en temps réel
SAMIFIN	Service de renseignement financier de Madagascar
SGD	Système de garantie des dépôts

## RÉSUMÉ ANALYTIQUE

**Le défi posé aux autorités malgaches est de développer le système financier tout en préservant la stabilité financière.** Le secteur financier a survécu relativement bien aux turbulences économiques et politiques des dix dernières années grâce à une stratégie prudente, mais peu de progrès ont été accomplis dans l’approfondissement du marché financier ou l’inclusion financière. Le passage à un régime plus dynamique et ouvert pourrait s’accompagner de risques importants si les réglementations et pratiques prudentielles ne sont pas très sensiblement renforcées.

**Le secteur bancaire est exposé à des risques élevés, mais il est protégé par des amortisseurs, tels que sa forte rentabilité et la stabilité des dépôts.** Les résultats macroéconomiques de Madagascar se sont caractérisés par une croissance tendancielle relativement faible entrecoupée de chocs dus à la baisse des prix des produits de base et à l’instabilité politique. À l’heure actuelle, l’économie est en phase de redémarrage et jouit de la perspective d’une reprise des apports d’aide extérieure et de capitaux d’investissement ; l’inflation est en baisse et la balance des paiements s’est renforcée. Cependant, la reprise est fragile. L’analyse de la stabilité effectuée dans le cadre du PESF a fait apparaître des scénarios plausibles conduisant à une forte augmentation des pertes sur crédits dans un contexte de recouvrement difficile des créances. Les vulnérabilités — en particulier de certaines des petites banques moins bien capitalisées— pourraient s’intensifier rapidement si un essor soutenu des prêts venait à se produire. Le lancement récent d’analyses macroprudentielles par les autorités est bienvenu à cet égard. Certaines banques ont une concentration très préoccupante de leurs portefeuilles, ainsi que des expositions importantes vis-à-vis de leur société mère.

**Le contrôle bancaire n’a pas encore la capacité de détecter les risques avant qu’ils n’apparaissent et d’y faire face. Des ressources additionnelles et la volonté politique seront nécessaires à cet effet.** Les travaux de la Commission de supervision bancaire et financière (BSBF) sont trop souvent orientés vers la conformité. Les activités de contrôle sur place ne sont pas aussi fréquentes qu’il le faudrait et ne sont pas hiérarchisées selon le risque. Pour que le contrôle soit efficace, il faudra adopter une approche fondée sur les risques, accroître sensiblement le nombre des effectifs formés, en particulier pour le contrôle sur place, et renforcer l’indépendance des autorités de contrôle. En outre, il est nécessaire de combler certaines lacunes de la réglementation, par exemple au regard des prêts aux parties liées et de la classification des prêts. De même, il faut que le contrôle des institutions de microfinance (IMF) soit davantage fondé sur les risques et devienne plus volontariste.

**Le cas des banques et IMF « à problèmes » appelle une intervention plus décisive et rapide ainsi qu’un cadre de recouvrement et de résolution ordonné.** Il ressort de l’expérience récente que les dispositifs actuels aboutissent à une résolution qui traîne en longueur et qui est coûteuse pour les déposants, l’État, la Banque Centrale de Madagascar (BCM) et les emprunteurs légitimes. Une loi portant création d’un mécanisme de résolution spécial pour les établissements de crédit s’impose. Même avant l’adoption d’une telle loi, il y a lieu d’entamer les préparatifs nécessaires pour assurer une prise de décision rapide et instaurer une échelle de sanctions applicables aux infractions.

Une fois que le mécanisme de résolution sera devenu opérationnel et que le contrôle prudentiel sera considérablement renforcé, il pourrait être utile de mettre en place un système de garantie des dépôts visant à protéger les petits déposants.

**Il est fait trop souvent appel aux institutions financières non bancaires (IFNB) du secteur public pour financer les politiques publiques sans prêter suffisamment attention à la sécurité de leurs investissements.** Contrairement au secteur bancaire, les IFNB (surtout dans le domaine des assurances et des pensions) sont en grande partie sous le contrôle de l'État. Leurs organes de direction ne sont pas suffisamment indépendants et l'évaluation de leurs actifs est souvent peu fiable. De plus, certaines d'entre elles font apparaître des déficiences opérationnelles. Par ailleurs, les assureurs sont soumis au contrôle prudentiel du Ministère des finances et du budget (MFB) — à qui appartiennent les plus grandes entreprises du secteur, situation génératrice de conflit d'intérêts — et les autres IFNB ne sont assujetties à aucun contrôle prudentiel. De ce fait, ces institutions ne sont pas en mesure de jouer le rôle qu'elles devraient jouer dans l'inclusion financière et pour autant créent d'énormes passifs conditionnels pour l'État. Les premières étapes du processus de réforme consisteraient à soumettre à des audits indépendants (réalisés suivant les normes internationalement acceptées) la situation financière des principales IFNB du secteur public et à assujettir ces dernières à un contrôle prudentiel indépendant.

**Des efforts s'imposent pour promouvoir un approfondissement financier et une inclusion financière compatibles avec le maintien de la stabilité et la protection du consommateur.** Le mauvais fonctionnement du système judiciaire et les difficultés concomitantes à assurer le respect des droits de propriété sont les principaux obstacles à l'approfondissement financier. Dans un cadre juridique amélioré, non seulement les prêts bancaires mais aussi le crédit-bail et l'affacturage pourraient devenir des moyens importants de financer les petites et moyennes entreprises (PME).

**Des progrès considérables et rapides en matière d'infrastructure de paiement et d'information sur le crédit semblent possibles.** Les autorités progressent dans l'établissement d'une loi sur la monnaie électronique. L'adoption d'une loi sur le système national de paiement fournirait l'assise juridique nécessaire au développement du système de paiement. En conjonction avec ces mesures, des pouvoirs de surveillance devraient être conférés à la BCM. Les deux centrales des risques existantes, qui ne fournissent actuellement pas d'informations fiables et à jour, devraient être unifiées, rationalisées et soumises à un contrôle de qualité approfondi.

**Comme d'autres mesures, le renforcement du système de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) exigera des ressources humaines additionnelles et une action plus efficace.** Des changements sont actuellement apportés à la législation et une évaluation complète du système est fixée à une date ultérieure de cette année.

**Les autorités ont déjà commencé à mettre en œuvre des réformes en application des recommandations résumées dans le tableau suivant.** Un comité de haut niveau coordonne leur application et mobilise des concours à cette fin.

**Tableau 1. Madagascar: Recommandations principales**

<b>Action</b>	<b>Delai<sup>1</sup></b>
Accroître les ressources humaines de la CSBF, quantitativement et qualitativement	Moyen terme
Intensifier les inspections sur place	Court terme
Engager la mise en place une supervision basée sur les risques	Court terme
Réaliser de façon régulière des tests de résistance, et veiller à ce que résultats informent l'exercice de la supervision bancaire	Court terme
Donner à la BCM, en coopération avec la CSBF et la MFB, un mandat et les pouvoirs nécessaires pour le maintien de la stabilité financière	Court terme
Renforcer les pouvoirs et l'indépendance de la supervision financière	Moyen terme
Élargir la définition des parties liées, et intensifier la supervision des concentrations des risques	Court terme
Renforcer les normes de déclassement et de provisionnement	Court terme
Accroître le capital minimum (établissements de crédit et IMF)	Moyen terme
Actualiser l'instruction sur le contrôle interne et développer des dispositions réglementaires relatives à la gouvernance des établissements de crédit	Moyen terme
Renforcer le cadre juridique pour la résolution des établissements de crédit et IMF	Moyen terme
Mettre en œuvre un dispositif d'interventions graduées (et encadrées dans le temps) pour les institutions à problèmes	Long terme
Établir le cadre juridique pour la mise en place à terme d'un dispositif de garantie des dépôts après la renforcement de la supervision bancaire et le dispositif pour la résolution des établissements de crédit	Long terme
Intensifier and améliorer la supervision des assureurs et renforcer l'indépendance des superviseurs	Moyen terme
Etablir la supervision indépendant, avec des ressources suffisante, des caisses d'épargne, des fonds de retraite, et des fonds d'investissement	Moyen terme
Réaliser des audits indépendants des situations financières de la CEM et de la Poste, et définir sur ces bases des stratégies de restructuration /résolution	Moyen terme
Créer un statut d'établissement de monnaie électronique, et mettre en place un dispositif de supervision	Moyen terme
Adopter un projet de loi régissant le système national de paiement	Moyen terme
Fiabiliser et unifier les centrales des risques des établissements de crédit et des IMF	Long terme
Moderniser les registres des sûretés mobilières et immobilières	Long terme
Créer un dispositif afin de recouvrer l'ensemble des biens acquis dans le cadre de conduites illégales	Long terme
<p><sup>1</sup> Court terme: moins de 6 mois; Moyen terme: 6 mois à 2 ans; Long terme: plus de 2 ans.</p>	



## INFORMATIONS GÉNÉRALES

### A. Environnement macroéconomique et climat des affaires

**1. Madagascar a dû faire face à de fortes turbulences économiques et institutionnelles depuis le dernier PESF (2005–06).**<sup>1</sup> Les troubles politiques ont conduit à des épisodes répétés de retournement marqué de l'activité économique, et la reprise a souvent été lente (graphique 2). Ces épisodes ont provoqué une réduction des apports d'aide et des entrées de capitaux d'investissement, avec les répercussions négatives qu'elle entraîne. Il y a eu des périodes de croissance rapide tirée par le secteur minier, mais le secteur des biens échangeables, qui est relativement grand, est exposé aux fluctuations des cours internationaux. Madagascar est en outre sujette à des catastrophes naturelles coûteuses. Le secteur du tourisme, qui est de taille appréciable, est affecté par la situation économique des pays d'origine des touristes et les défis opérationnels de Madagascar.

**2. Les résultats économiques s'améliorent mais le taux de croissance du PIB reste à peine supérieur à celui de la population (tableau 1); une croissance soutenue, plus forte et plus solidaire exigera des réformes structurelles et une amélioration du climat des affaires.**<sup>2</sup> La réduction de quelques obstacles financiers et structurels laisse attendre une certaine reprise, mais la persistance d'une corruption répandue (surtout dans le système judiciaire) et le manque de sécurité juridique compromettent l'applicabilité des droits contractuels, accroissent les coûts et favorisent la « recherche de rente » au lieu de la création de valeur. Le cadre et les pratiques comptables et d'audit sont déficients.

---

<sup>1</sup> Analyses et recommandations sont présentées dans le rapport du FMI n° 06/305.

<sup>2</sup> Le Rapport connexe des services du FMI décrit le programme de réformes et l'ajustement économique nécessaire.

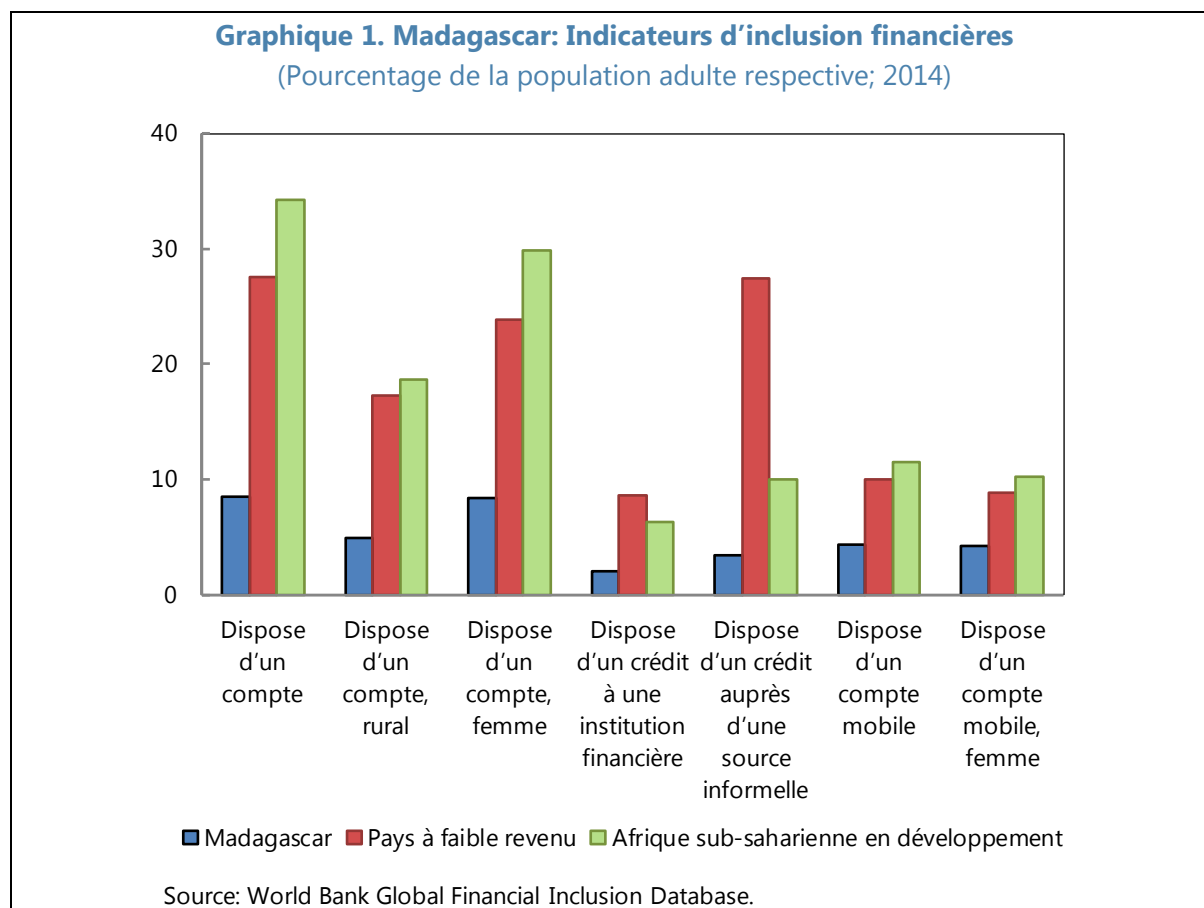
Tableau 2: Madagascar: Indicateurs économiques principaux

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
		réalisé		est. prélim.		prévisions	
(Variation en pourcentage; sauf indication contraire)							
Produit intérieur brut et prix							
PIB à prix constants	3.0	2.3	3.3	3.1	4.1	4.5	4.8
Déflateur du PIB	5.5	5.1	6.6	7.6	6.7	6.9	6.4
Indice des prix à la consommation (Fin de période)	5.8	6.3	6.0	7.6	7.1	7.1	6.3
Monnaie et crédit							
Base monétaire	9.8	-6.1	14.1	9.6	16.0	12.7	11.9
Masse monétaire (M3)	6.0	5.3	11.1	14.6	17.9	12.7	12.5
(Croissance en pourcentage de la masse monétaire (M3) de début de							
Avoirs extérieurs nets	-2.0	-13.5	5.4	6.9	7.5	3.3	2.6
Avoirs intérieur nets	9.7	18.7	5.7	7.7	10.4	9.4	9.9
dont: Crédit au secteur privé	2.3	6.9	8.6	8.2	4.6	6.6	7.8
(En pourcentage du PIB)							
Finances publiques							
Recettes budgétaires (hors dons)	9.6	9.6	10.1	10.4	11.0	11.2	11.7
dont: Recettes fiscales <sup>1</sup>	9.1	9.3	9.9	10.1	10.8	11.0	11.5
Dons	1.2	1.3	2.3	1.5	2.0	2.7	1.5
Dépenses totales	13.4	14.9	14.7	15.1	16.2	18.3	17.6
Dépenses courantes	10.7	11.8	10.8	11.7	11.0	10.3	10.0
Traitements et salaires	5.4	5.7	5.6	5.5	5.7	5.6	5.3
Intérêts exigibles	0.7	0.7	0.6	0.8	0.9	0.9	1.0
Autres	3.8	4.8	4.1	3.9	3.8	3.6	3.6
Biens et services		0.6	0.9	0.5	0.7	0.8	1.1
Transferts et subventions		4.1	3.2	3.4	3.2	2.7	2.5
Opérations nettes du Trésor	0.8	0.6	0.6	1.4	0.5	0.2	0.2
Dépenses en capital	2.7	3.1	3.9	3.5	5.3	8.0	7.6
sur financement intérieur	0.8	0.6	1.2	1.0	1.5	1.9	2.4
sur financement extérieur	2.0	2.5	2.8	2.5	3.7	6.1	5.2
Solde global (base engagement)	-2.6	-4.0	-2.3	-3.3	-3.2	-4.4	-4.4
Flottant (variation des comptes créditeurs, +=augmentation)	0.1	-0.2	0.6	0.1	0.0	0.0	0.0
Variation des arriérés domestiques (+=augmentation)	-1.4	2.2	-0.7	-0.5	-1.2	-0.7	-0.5
Solde budgétaire (base caisse)	-1.4	-2.0	-2.4	-3.7	-4.5	-5.1	-5.0
Solde primaire sauf les investissements	n.a.	...	...	-1.3	-0.6	0.1	0.2
Financement total	1.4	2.0	2.4	3.7	4.5	4.7	4.0
Financement extérieur (net)	0.5	1.0	1.2	2.2	2.9	3.6	3.2
Financement intérieur (net)	0.9	1.0	1.2	2.0	1.6	1.1	0.8
Gap fiscal après financement mobilisable	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.4	-0.5
Épargne et investissement							
Formation brute de capital fixe	17.6	15.9	15.6	13.1	15.3	18.2	18.2
Épargne nationale intérieure	10.7	10.0	15.3	11.1	13.0	14.5	14.0
Secteur extérieur							
Exportations de biens, FAB	15.3	18.1	20.6	21.0	21.5	20.8	20.7
Importations de biens, CAF	31.2	30.7	30.2	28.7	30.2	31.2	31.5
Solde du compte courant (hors dons)	-7.6	-6.5	-1.5	-3.4	-4.3	-6.4	-5.6
Solde du compte courant (dons inclus)	-6.9	-5.9	-0.3	-1.9	-2.3	-3.7	-4.2
Dette publique	33.0	33.9	35.8	41.0	41.7	42.8	43.6
Extérieure	23.5	22.8	24.4	28.4	30.4	32.6	34.5
Intérieure	9.5	11.1	11.4	12.6	11.3	10.2	9.1
(Unités comme indiqué)							
Réserves officielles brutes (en millions de DTS)	682	502	535	600	701	782	859
En mois d'importations de biens et services	3.3	2.2	2.5	2.9	3.3	3.4	3.5
Taux de change effectif réel (moyenne de la période,	-1.1	3.6	-3.4	-0.5	...	...	...
Termes de l'échange (variation en pourcentage, détérioration-.) <sup>3</sup>	-3.9	0.0	0.8	6.6	6.6	-4.6	-2.1
PIB par habitant (dollars américains)	445	462	453	402	391	405	419
PIB nominal aux prix du marché (milliards d'ariary)	21,774	23,397	25,775	28,585	31,773	35,507	39,609

Sources: Données communiquées par les autorités Malgaches et estimations et prévisions des services du Fonds.

## B. Structure et résultats du secteur financier

**3. L'intermédiation financière est un secteur dominé par les banques; le marché financier reste peu profond (tableau 2).** Les ratios dépôts/PIB (19 pourcent) et prêts/PIB (10 pourcent) n'ont guère varié ces dix dernières années; les indicateurs d'inclusion financière sont bien au-dessous du niveau relevé dans les pays comparables (graphique 1). Signe d'une évolution plus positive, les banques ont récemment élargi leur réseau de succursales régionales et les systèmes de paiement par téléphone mobile sont devenus populaires.



**4. Quatre banques, toutes des filiales de groupes bancaires étrangers jusqu'en 2014, dominant le marché.**<sup>3</sup> Les dépôts dans les quatre plus grandes banques et leurs prêts représentent plus des quatre cinquièmes des dépôts et prêts. L'État conserve une participation minoritaire dans trois de ces banques.<sup>4</sup> Les sept autres banques agréées sont des établissements à participation majoritaire étrangère, à l'exception d'une petite banque, qui était jusqu'à récemment une institution de microfinance (IMF). Une banque capitalisée localement a été placée sous liquidation en 2014.

<sup>3</sup> Une grande banque est sous le contrôle d'un groupe d'investisseurs nationaux et régionaux depuis 2015.

<sup>4</sup> Les banques ont été privatisées il y a plus de dix ans.

**Tableau3. Madagascar: Structure du secteur financier**

	2004			2010			2015		
	Nombre 1/	Assets (Milliard MGA)	Pourcentage du PIB	Nombre 1/	Assets (Milliard MGA)	Pourcentage du PIB	Nombre 1/	Assets (Milliard MGA)	Pourcentage du PIB
<b>Institutions collectrices de dépôts</b>	<b>14</b>	<b>2,399</b>	<b>29.0</b>	<b>38</b>	<b>5,173</b>	<b>28.3</b>	<b>38</b>	<b>8,091</b>	<b>28.3</b>
Banques	7	1,994	25.0	10	4,523	24.8	11	7,010	24.5
Institutions de microfinance	5	165	1.0	26	184	1.0	25	401	1.4
Caisse d'épargne	1	135	1.7	1	245	1.3	1	329	1.2
Poste	1	105	1.3	1	221	1.2	1	351 2/	1.2
<b>Autres institutions financières 3/</b>	<b>5</b>	<b>267</b>	<b>3.3</b>	<b>12</b>	<b>961</b>	<b>5.2</b>	<b>16</b>	<b>1,800</b>	<b>6.5</b>
Etablissements financiers	1	3	0.0	7	36	0.1	3	32	0.1
Compagnies d'assurance	2	159	2.0	4	508	2.8	5	705	2.5
Fonds de retraite	2	105	1.3	1	417	2.3	1	728	2.5
Fonds d'investissement							7	335 4/	1.4
<b>Total 5/</b>	<b>19</b>	<b>2,666</b>	<b>32.3</b>	<b>50</b>	<b>6,134</b>	<b>33.5</b>	<b>54</b>	<b>9,891</b>	<b>34.8</b>

Source: Autorités malgaches et services du FMI

1/ Nombre de licences : certains réseaux de microfinance détiennent une licence collective pour tous les établissements du réseau

2/ Dernières données disponibles (2014)

3/ En outre, 24 bureaux de change en opération en 2015 ; leurs actifs financiers sont compris comme mineur

4/ Dernières données disponibles (2013)

5/ En supposant que la part des fonds d'investissement a été constante , le ratio du total des actifs du secteur financier au PIB peut être estimé à 34,9 pour cent en 20110 et 22,7 pour cent en 2014

**5. Le secteur de la microfinance fournit des services financiers à de nombreux ménages pauvres, mais n'est pas important en termes financiers.** L'activité est concentrée au sein de cinq IMF, qui détiennent les trois quarts du portefeuille de crédit et la moitié des dépôts dans le secteur. Ce dernier fonctionne en grande partie sur le modèle des coopératives et est organisé en réseaux. Deux IMF sont actuellement en cours de résolution.

**6. L'État reste l'opérateur prédominant dans le secteur des institutions financières non bancaires (IFNB).** Il détient le contrôle des deux principales compagnies d'assurance, du réseau d'épargne offert par les services postaux, de la CEM et, dans une large mesure, de la Caisse nationale d'assurance et de prévoyance sociale (CNAPS), qui gère le principal régime de retraite pour les salariés du secteur privé ainsi que d'autres prestations.<sup>5</sup> La structure du secteur des IFNB est restée stable, si l'on ne tient pas compte de l'établissement de certains fonds de placement, qui sont hors du périmètre réglementaire.

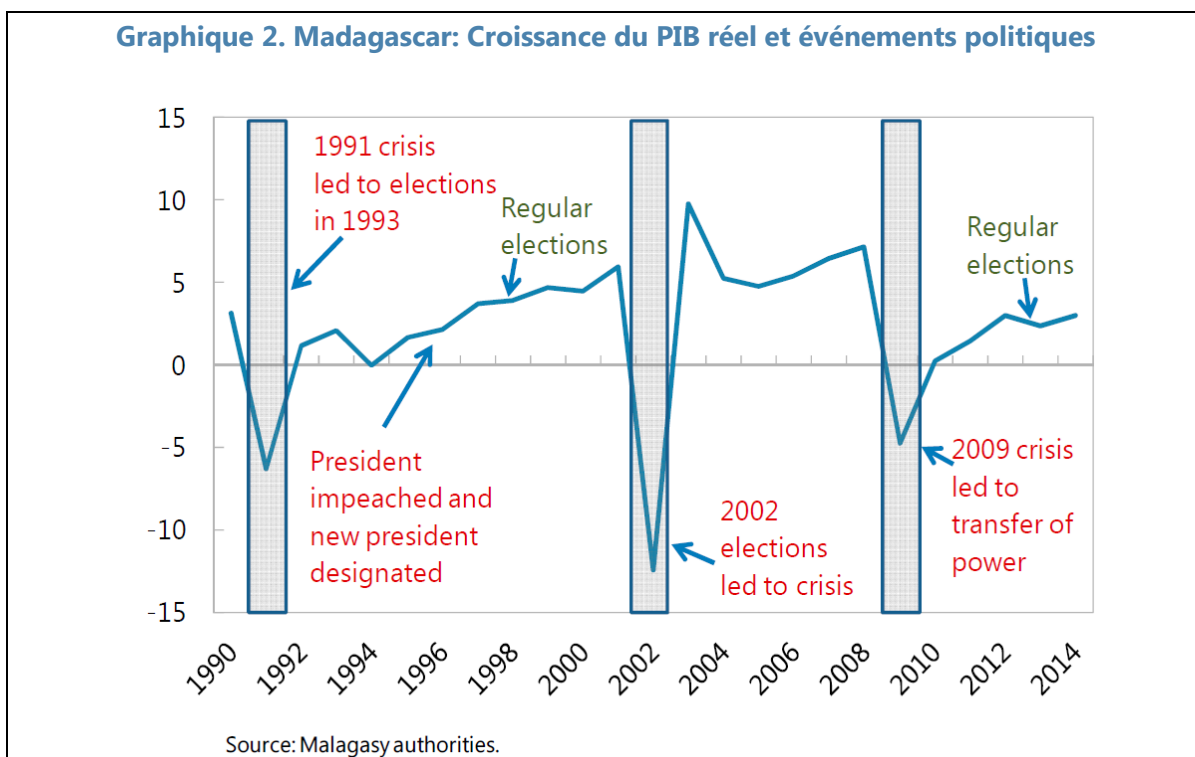
## STABILITE DU SECTEUR FINANCIER

### A. Facteurs de risque<sup>6</sup>

**7. Madagascar a fréquemment connu une forte contraction de la production et du PIB réel dont les effets se font sentir en particulier sur le secteur des biens échangeables (graphique 2).** Des événements extérieurs comme la lente croissance des économies avancées et les fluctuations des prix des produits de base ont eu des répercussions sur les recettes d'exportation et le coût des intrants importés. Ces fluctuations ont parfois donné lieu à de fortes oscillations des investissements directs étrangers et, à l'occasion, à une réduction de la capacité de production et de l'infrastructure connexe. En outre, des épisodes de troubles politiques et les préoccupations suscitées par une corruption persistante ont perturbé l'activité économique, découragé la formation de capital et abouti à une réduction de l'aide extérieure et du financement concessionnel. Dans ces circonstances, l'État a accumulé des arriérés et réduit les dépenses affectées à l'infrastructure, ce qui a eu des répercussions sur les fournisseurs et la capacité d'achat des agents du secteur public. En outre, le rationnement quantitatif des devises a parfois intensifié les troubles économiques. Un tel choc peut rapidement se traduire par une détérioration sensible du portefeuille de prêts des banques et réduire par ailleurs le revenu qu'elles tirent des commissions sur services de transaction.

<sup>5</sup> La CNAPS est la seule caisse de retraite pourvue d'actifs importants.

<sup>6</sup> Les facteurs de risque et les conséquences possibles de leur matérialisation sont résumés dans la matrice d'évaluation des risques (appendice I).



**8. La concentration de l'économie est une source de vulnérabilité.** Le secteur bancaire et celui des entreprises sont tous deux concentrés.<sup>7</sup> De ce fait, les portefeuilles de prêts des banques ne sont souvent pas diversifiés, et certaines grandes entreprises ont beaucoup emprunté à plusieurs banques. Tout facteur nuisant à la capacité de quelques grandes entreprises à assurer le service de leurs prêts, ou tout doute quant à la solidité d'une importante entreprise peut avoir un effet considérable.<sup>8</sup> À cet égard, Madagascar est sujette à des catastrophes naturelles qui pourraient influencer sur une grande partie du secteur formel (en particulier si l'infrastructure est endommagée) et détruire les actifs fixes et l'équipement des banques.

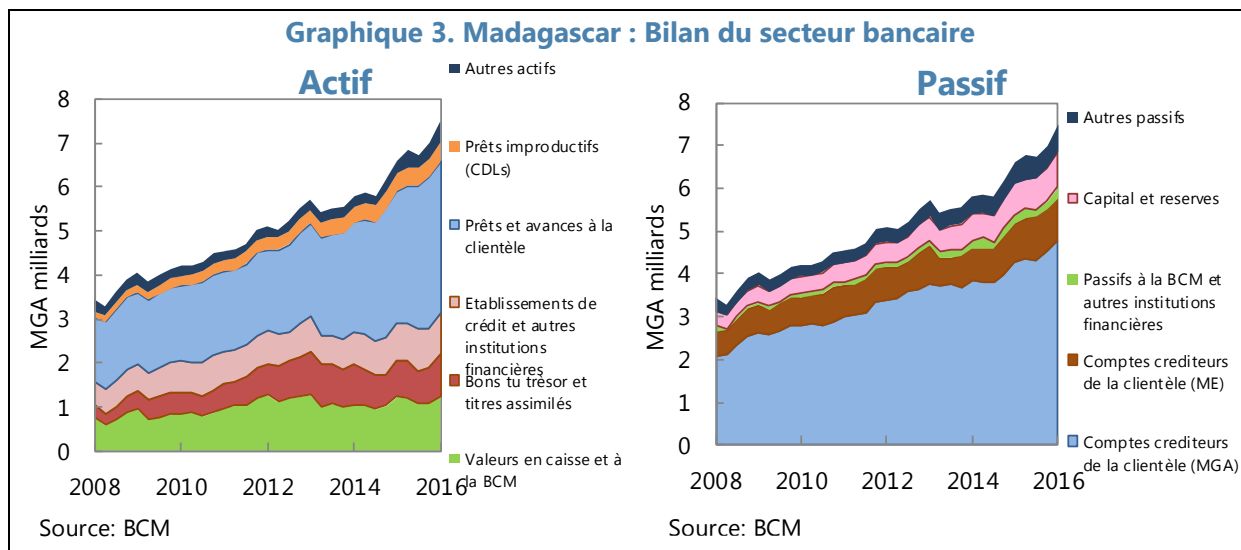
**9. En dépit d'une base de dépôts confortable (graphique 3), les chocs peuvent être amplifiés par leurs répercussions sur les coûts de financement et la liquidité.** Si les taux directeurs doivent être fortement relevés en situation de crise de la balance des paiements, ou si la confiance dans la solidité d'une ou de plusieurs banques est ébranlée, il se peut alors que les banques aient à accroître les taux sur les dépôts ;<sup>9</sup> l'augmentation des coûts ne pourrait pas être répercutée sur les emprunteurs sans poser un gros risque de crédit. Chacune des banques risque

<sup>7</sup> Certaines des grandes entreprises sont des entreprises publiques en difficulté.

<sup>8</sup> Moins la perturbation causée par une défaillance hypothétique de ce type est grande, plus le cadre de résolution et l'état de préparation aux crises sont bons (voir ci-dessous).

<sup>9</sup> La segmentation du marché interbancaire peut limiter la transmission directe des chocs financiers, mais un choc généralisé sur la confiance est possible.

d'être victime d'une "ruée sur les dépôts », ou le système pourrait perdre des liquidités par le biais de la balance des paiements.



**10. La participation étrangère au capital des banques est généralement une source de solidité mais pourrait exposer une banque établie dans le pays à des pertes exceptionnelles si la société mère venait à éprouver des difficultés.**<sup>10</sup> Les filiales peuvent normalement compter sur le soutien de leur société mère lorsqu'elles sont soumises à des tensions dues à la détérioration des conditions économiques intérieures. De leur côté, un grand nombre de banques malgaches ont des ressources excédentaires qu'elles placent auprès de leur société mère. En conséquence, elles ne sont pas vulnérables face à un retrait soudain de fonds extérieurs. Cependant, si une société mère fait l'objet d'une intervention, la banque correspondante à Madagascar pourrait subir de grosses pertes ; cette vulnérabilité serait probablement idiosyncratique et non sectorielle.

**11. Les banques ont de tout temps adopté un comportement prudent, mais les questions macroprudentielles systémiques pourraient devenir importantes si la croissance économique et l'activité financière s'accroissent.** Les banques, pour la plupart, semblent s'être montrées prudentes dans leurs pratiques de prêt et par la non-distribution de leurs bénéfices, et ont traditionnellement privilégié un modèle économique reposant sur l'application de taux d'intérêt réels et de frais élevés aux prêts à une clientèle limitée. Aucune des banques n'est complexe, les liens entre les institutions financières sont faibles et il n'y a actuellement aucun signe de l'existence d'une boucle de rétroaction dangereuse entre le secteur financier et le secteur non financier. Pour ce qui est de l'avenir, toutefois, une éventualité à envisager serait un éclat d'optimisme quant aux perspectives économiques qui conduirait à une croissance trop rapide du crédit et du secteur immobilier et finirait probablement par donner lieu à une

<sup>10</sup> À la suite de la crise financière mondiale, la prochaine fois qu'une grande banque fera faillite, les autorités du pays d'origine essaieront probablement de mettre à contribution un large éventail de créanciers.

augmentation des prêts improductifs (PI). Une seconde éventualité, qui ne manque pas de sens, serait un assouplissement de la contrainte de change et une intensification de la dollarisation des prêts bancaires sous l'effet des taux d'intérêt élevés en ariary, dont le résultat serait une exposition généralisée des emprunteurs au risque de change, jusqu'ici non habituel.

**12. Les facteurs d'atténuation des risques sont faibles.** Le contrôle prudentiel a été, au mieux, inégal, et les problèmes de gouvernance du système judiciaire rendent difficiles l'exécution des contrats et le recouvrement des créances. Il se pourrait ainsi que certaines banques ne gèrent pas bien le risque de crédit et voient leurs pertes sur prêts augmenter brusquement si la conjoncture se détériore. La rentabilité actuelle du secteur bancaire peut conduire à un assouplissement des critères de prêt et à une sur-expansion. En cas de tensions généralisées, la BCM et l'État n'ont guère de moyens de préserver la stabilité du système financier ou d'agir rapidement face à la détérioration de la situation de telle ou telle banque (voir ci-après).

**13. Des lacunes dans les données font craindre que certains facteurs de risque aient été négligés ou sous-estimés.** En raison de la faiblesse du contrôle et du manque de rigueur des règles de classification des prêts, il se peut que certaines banques et IMF sous-estiment leurs créances douteuses. Les pratiques comptables de certaines grandes IFNB (et du secteur des sociétés non financières) sont contestables, et les normes et pratiques d'audit externe sont réputées faibles.

## B. Solidité des banques

### Indicateurs de solidité

**14. Les indicateurs de solidité financière (ISF) laissent penser que l'ensemble du secteur bancaire devrait être robuste face aux fluctuations économiques normales (tableau 3).** Le ratio de solvabilité est adéquat en termes absolus — quoique récemment en baisse sur fonds de croissance relativement rapide du crédit — et les fonds propres semblent être, pour leur plus grande part, de haute qualité. Presque tous les engagements sur entités locales hors administration centrale sont assortis de pondérations de risque élevées, de sorte que le levier est satisfaisant. Le secteur bancaire affiche une bonne rentabilité en raison d'écarts élevés entre les taux débiteurs et créditeurs, du revenu substantiel tiré des commissions et des gains de réévaluation sur les positions longues en devises, mais certaines banques peuvent à peine couvrir leurs coûts et ont parfois encouru des pertes.



**15. Le ratio des prêts improductifs (PI), dont le niveau était relativement élevé, est en baisse et, bien qu'un grand nombre de ces créances douteuses soient héritées du passé, il se peut que le degré de risque associé au portefeuille de prêts soit sous-estimé.** Les banques sont réputées pouvoir rapidement reclasser leurs prêts restructurés en prêts productifs. En outre, il est très difficile d'assurer le respect des droits des créanciers et de réaliser les sûretés. En conséquence, le taux de perte en cas de défaillance est élevé, et même un taux de provisionnement d'environ 60 pourcent risque de ne pas être suffisant si la conjoncture économique se détériore. Le niveau élevé du taux de croissance du crédit ces dernières années, surtout dans le cas de certaines petites banques, peut être le signal d'un assouplissement des conditions de prêt.

**16. La liquidité globale a été abondante la plupart du temps mais inégalement répartie et garde un caractère saisonnier très marqué.** La gestion de la liquidité bancaire est entravée par l'absence d'un marché secondaire efficace des titres publics et par la segmentation du marché interbancaire (les expositions entre institutions financières intérieures sont peu importantes). La plupart des banques préfèrent conserver, à titre de volants de sécurité, des bons du Trésor qui leur donnent accès, en cas de besoin, aux facilités de refinancement de la BCM. Les grandes banques conservent la plus grande partie des excédents de monnaie centrale, tandis que certaines des banques plus petites ont de temps en temps recours au refinancement de la banque centrale. Pour l'ensemble du système bancaire, les ressources sont en très grande partie composées de dépôts, dont l'encours dépasse celui des prêts. La dollarisation des dépôts (et encore moins des crédits) n'est pas prononcée et les banques maintiennent généralement des positions longues en devises.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Cependant, un grand nombre de contrats seraient libellés en euros.

**Tableau 4. Madagascar: Indicateurs de solidité financière des banques**  
(pourcentage)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015 1/ Ecart type
<b>Fonds propres et levier financier</b>									
Fonds propres / actifs ponderés par des risques	12.7	14.5	15.4	16.2	16.3	15.0	13.2	13.1	25.9
Levier financier (fois)	6.5	7.0	7.8	7.6	7.8	8.0	7.7	7.7	12.7
<b>Qualité des Actifs</b>									
Prêts improductifs (CDLs) / total de prêts bruts	8.9	11.3	12.5	13.3	13.4	13.0	11.6	10.5	6.3
Provisions CDLs / prêts improductifs	55.7	55.1	59.9	63.0	66.6	62.1	62.2	61.3	21.2
Provisions CDLs / total de prêts bruts	4.9	6.2	7.5	8.4	8.9	8.1	7.2	6.4	2.9
Croissance du crédit	25.6	3.1	9.7	2.9	8.7	17.9	20.7	18.5	44.5
Prêts en devises / total de prêts bruts	7.7	4.9	4.8	7.4	5.9	6.3	5.3	5.6	6.1
<b>Rentabilité</b>									
Marge nette d'intérêts	5.5	4.9	5.0	5.2	5.1	5.5	5.9	6.0	9.3
Coefficient d'exploitation	48.5	58.9	58.9	57.1	59.4	54.6	49.4	48.7	32.1
Rendement des actifs moyens	2.9	1.6	1.7	1.9	1.8	2.4	3.3	3.7	2.3
Rendement des fonds propres de base moyen	34.9	20.7	21.0	22.0	20.3	26.1	34.0	47.6	31.2
<b>Liquidité</b>									
Prêts / dépôts	55.9	54.8	57.0	52.8	52.9	63.0	68.0	70.3	38.1
Actifs liquides / total des actifs	45.5	46.8	46.0	49.8	50.5	43.4	39.9	37.8	15.1
Actifs liquides / passifs à court terme	67.6	69.3	67.6	71.4	74.1	63.9	59.2	55.3	70.6
Passifs en devises / total des passifs	19.6	18.0	19.5	18.4	17.6	16.4	17.6	16.7	10.0
Dépôts en devises / total de dépôts	21.0	19.4	21.5	19.5	19.2	16.6	18.1	17.7	9.9
Créances sur la BCM / passifs à court terme	29.6	25.2	23.9	30.8	28.9	21.3	19.1	17.9	26.1
Dépôts non bancaires / total des passifs	82.0	83.3	82.4	82.3	81.6	79.7	78.8	78.8	11.6
<b>Interconnexion</b>									
Créances sur des établissements de crédit / total des actifs	15.9	16.9	17.9	14.5	14.3	12.1	13.7	12.6	8.5
Créances sur autres institutions financières/ total des actifs	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Passifs à des établissements de crédit / total des actifs	0.8	1.4	1.3	0.8	1.1	1.6	2.3	1.6	7.0
Passifs à autres institutions financières/ total des actifs	0.4	0.4	0.8	1.1	1.3	1.1	0.9	0.9	7.0
Position ouverte nette en devises / fonds propres	10.6	15.4	15.1	14.5	11.9	17.1	8.9	9.3	...

Source: BCM et prévisions des services du FMI.

1/ Préliminaire

2/ Y compris établissements non résidents.

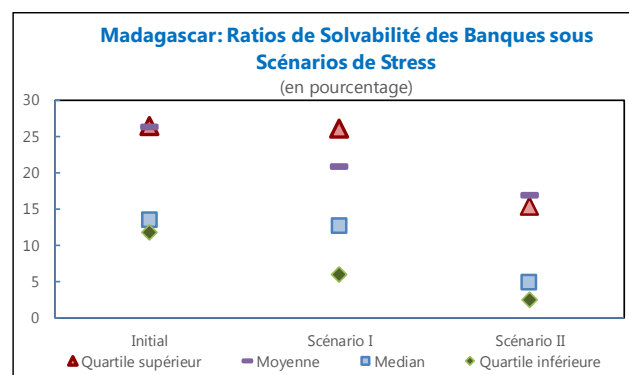
## Tests de résistance et résultats

### 17. Les tests de résistance des banques effectués dans le cadre du PESF tiennent compte des facteurs de risque décrits ici et de la situation actuelle du système bancaire.<sup>12</sup>

Deux scénarios ont été conçus : le scénario I est pessimiste, fondé sur la possibilité d'un autre épisode de contraction de la production semblable aux épisodes observés dans la période 2008-10, avec pour résultat une augmentation des PI et des besoins de constitution de provisions pour les PI existants et nouveaux. Le scénario II est plus extrême, prévoyant des répercussions sous la forme d'une disponibilité réduite des devises et d'une limitation des interventions de l'État qui se traduisent par un effondrement de la production et une détérioration de la qualité des prêts concentrés dans les secteurs touchés, par une hausse des coûts de financement et par une baisse du revenu des commissions.<sup>13</sup> En outre, parmi les tests effectués figurent plusieurs tests de sensibilité à la qualité des prêts (tenant compte en outre de la possibilité d'une sous-comptabilisation des créances douteuses), à l'exposition aux correspondants étrangers, aux risques de change et de taux d'intérêt, au risque de catastrophe naturelle et à divers chocs sur la liquidité. En plus de ces tests « descendants », il a été demandé aux banques d'estimer les effets d'une défaillance de leurs deux plus gros emprunteurs.<sup>14</sup>

### 18. Il ressort des résultats des tests que, si le risque de crédit reste prédominant, les autres facteurs de risque sont eux aussi importants. La résilience des banques est favorisée par l'existence d'une capitalisation initiale souvent importante et, surtout, de bénéfices élevés (tableau 4 et graphique du texte). Plus particulièrement :

- Dans le scénario pessimiste, plusieurs banques se retrouveraient sous-capitalisées, mais toutes les banques resteraient solvables. Cependant, la non-distribution du total des bénéfices pendant un an permettrait aux banques de revenir à leur niveau de capitalisation initial.
- Dans le scénario de choc économique extrême, il y aurait sous-capitalisation, parfois importante, d'un grand nombre de banques (y compris quelques-unes des grandes banques), mais non pas leur insolvabilité;
- Une détérioration de la performance des prêts actuellement classés parmi les prêts productifs, ou un resserrement des règles de classification révélant leur qualité véritable,



<sup>12</sup> Les tests recouvrent toutes les 11 banques commerciales.

<sup>13</sup> Étant donné la possibilité limitée d'analyser la dynamique financière à Madagascar, les tests sont centrés sur les effets à un an et les bilans statiques.

<sup>14</sup> Ce sont les premiers tests de résistance « ascendants » qui ont été effectués à Madagascar.

peut avoir un effet quelque peu plus important qu'une augmentation des provisions sur les prêts déjà considérés comme improductifs :

- Les pertes éventuelles sur les expositions vis-à-vis des banques (mères) à l'étranger constituent un risque important pour chacune des banques;
- Le risque d'une forte hausse des coûts de financement qui ne peut pas être répercutée sur les emprunteurs ou les coûts directs des catastrophes naturelles est important mais ne semble pas, en soi, faire peser de menace sur le système; et
- Le niveau des taux d'intérêt, la pente de la courbe de rendement et le taux de change nominal ne constituent pas en soi des facteurs de risque importants. Ces variables peuvent avoir de l'importance surtout du fait de leur lien avec le risque de crédit.

**Tableau 5. Madagascar: Stress tests de solvabilité ascendants**

	Banques avec ratio de solvabilité						Moyenne du système)	
	4 à 8 pourcent	0 à 4 pourcent	sous 0 pourcent	4 à 8 pourcent	0 à 4 pourcent	sous 0 pourcent	Ratio de Solvabilité	Pertes/Moyenne du Résultat Net 2014-15
	(nombre des banques)			(pourcentage du système)			(pourcent)	
<b>Scénarios</b>								
Etat Initial	0	0	0	0	0	0	13	...
Historique - Sévère	4	1	0	67	...	0	8	99
Crise de l'aide - Extrême	1	5	0	...	73	0	4	165
<b>Sensibilités</b>								
<b>Stocks</b>								
Migration de la qualité des prêts	1	0	0	...	0	0	11	41
Provisionnement des prêts performantes	1	0	0	...	0	0	12	24
Provisionnement des prêts non performants	0	0	0	0	0	0	12	18
Provisionnement des créances non-résidents	3	0	1	60	0	...	7	114
Appréciation du taux de change	0	0	0	0	0	0	13	9
Catastrophes naturelles (destruction des actifs non-financiers)	0	0	0	0	0	0	12	41
<b>Flux</b>								
Hausse du coût de financement	1	0	0	18	0	0	11	32
Hausse des taux d'intérêt actifs et passifs LT	0	0	0	0	0	0	14	-8
Hausse des taux d'intérêt actifs et passifs	0	0	0	0	0	0	13	7
Réduction des revenus tirés des commissions	0	0	0	0	0	0	12	22
Catastrophes naturelles (pertes de produits)	0	0	0	0	0	0	12	19

Source: Services du FMI.

**19. Le test de résistance ascendant a révélé des vulnérabilités importantes mais pas insurmontables au regard des deux expositions les plus importantes pour chaque banque (tableau 6).**

Certaines banques devront doubler leurs provisions ce qui susciterait un coût représentant plus d'un tiers de leurs fonds propres si les expositions à l'égard de leurs deux plus gros emprunteurs venaient à être compromises. Cependant, la vulnérabilité est réduite dans la mesure où les banques ont pu accepter des sûretés réalisables.

**Tableau 6. Madagascar: Impact du provisionnement supplémentaire sur les deux expositions les plus importants**

	Nombre de banques			Pourcentage
	Par rapport aux Fonds Propres			Moyenne
	<10pct	de 10 a 30 pct	>30 pct	
Sans tenir compte des garanties ou	4	3	3	23
Tenant compte des garanties ou sûr	5	5	0	11

Source: Services du FMI

**20. Le risque de liquidité à court terme ne semble pas être un important facteur de vulnérabilité pour l'ensemble du système, mais les résultats varient fortement d'une banque à l'autre (tableau 7).** Quelques banques semblent avoir une exposition supérieure à la moyenne à la fois au risque de crédit et au risque de liquidité; en cas de choc extrême sur leur solvabilité, elles n'auront guère de volant de sécurité pour faire face à des sorties de liquidités si elles ne reçoivent pas d'aide de leur société mère non résidente.<sup>15</sup>

**Tableau 7. Madagascar: Stress tests de liquidité**

(pourcentage)

	Initial	Sortie des fonds en dépôt		Sortie des passifs à court terme	
		10 pourcent	25 pourcent	10 pourcent	25 pourcent
Actifs liquides / total des actifs	38	32	23	33	25
Actifs liquides / passifs à court terme	55	49	37	50	40
Actifs liquides sauf reserves obligatoires / total des actifs	28	22	13	23	15
Actifs liquides sauf reserves obligatoires / passifs à court terme	40	34	21	35	25

Source: Services du FMI

**21. Les autorités sont encouragées à continuer de procéder régulièrement à des tests de résistance et à les affiner.** Elles ont commencé à effectuer leurs propres tests de résistance depuis la visite de la mission PESF et ont l'intention d'en utiliser les résultats pour déterminer, en toute connaissance de cause, les priorités du contrôle prudentiel. Il serait utile de procéder en outre à une évaluation quantitative des expositions communes aux gros emprunteurs, y compris les entreprises publiques et d'établir des indicateurs de liquidité qui reflètent mieux la capacité

<sup>15</sup> Les indicateurs de solvabilité et de liquidité font apparaître une corrélation positive pour toutes les banques, à la fois avant et après les chocs.

effective des banques à se défaire rapidement de leurs actifs et différencient la liquidité par devise.<sup>16</sup>

## C. Institutions financières non bancaires

### IMF

**22. Dans l'ensemble, le secteur des IMF est liquide, sa capitalisation est adéquate et ses provisions sont suffisantes, en dépit de la présence de quelques faibles institutions (tableau 8).**<sup>17</sup> La situation de plusieurs IMF s'est détériorée mais ne pose pas de risque systémique en raison de leur petite taille et du caractère très limité de leur base de dépôts. Certaines IMF bénéficient d'une aide de leurs partenaires étrangers. Leur rentabilité est faible en dépit d'écarts de taux d'intérêt élevés en raison du haut niveau de leurs coûts d'exploitation et de leur besoin de constituer des provisions.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Solvabilité</b>						
Fonds propres / actifs pondérés par de:	15.5	14.6	39.5	36.3	34.2	31.6
<b>Qualité des actifs</b>						
Prêts improductifs (CDLs) / total de prêt	7.7	3.8	3.9	4.4	5.9	7.1
Provisions CDLs / prêts improductifs	81.6	74.5	78.5	74.6	80.7	85.3
Croissance du crédit	10.0	45.1	29.2	20.8	8.6	-6.3
<b>Rentabilité</b>						
Marge nette d'intérêts	17.3	15.9	17.5	18.4	17.3	17.1
Coefficient d'exploitation	83.7	83.8	88.1	88.4	86.6	82.5
Rendement des actifs moyens	2.8	1.8	2.0	2.0	1.8	1.7
Rendement des fonds propres de base	11.6	7.8	8.6	9.0	8.4	8.4
<b>Liquidité</b>						
Prêts / dépôts	128.3	131.4	133.7	125.6	115.0	92.5
Actifs liquides / total des actifs	26.1	21.5	20.8	19.7	23.1	27.3
Actifs liquides / passifs à court terme	77.8	64.0	65.3	56.3	67.4	63.0
<b>Memorandum:</b>						
Number of IMF	26	28	31	31	29	25
Actifs totaux (MGA milliards)	184	252	315	363	417	401

Sources: Autorités malgaches et services du FMI

<sup>16</sup> Les limitations des données n'ont pas permis de réaliser un test de résistance pour les expositions communes dans le cadre du PESF.

<sup>17</sup> Parce qu'une IMF a obtenu un agrément bancaire en 2015 et que deux autres institutions font actuellement l'objet d'interventions, il y a une rupture de structure pour 2015.

## Assurance

**23. Les comptes des compagnies d'assurance font apparaître de hautes marges de solvabilité, mais l'évaluation de certains investissements est contestable, la rentabilité est peu élevée et l'efficacité opérationnelle est faible (tableau 9).** Un grand nombre d'investissements dans l'immobilier semblent être surévalués, et même certaines créances sur le secteur public (notamment les entreprises publiques) sont contestables. En effet, le choix des investissements des compagnies d'assurance publiques prédominantes laisse penser qu'elles ont succombé aux pressions de groupes d'intérêt spéciaux. La constitution de provisions pour actifs semble insuffisante. Les assureurs, dont les charges d'exploitation sont élevées, semblent avoir des difficultés à percevoir à temps les primes et à régler les demandes d'indemnisation. Ces déficiences ne sont guère susceptibles d'entraîner une instabilité financière systémique, mais elles impliquent que le secteur ne contribue pas autant qu'il le pourrait à l'efficacité et au développement économiques globaux. Il est recommandé de procéder à un audit externe des principales compagnies et à une réforme de leur gouvernance conduisant à leur privatisation.

**Tableau 9. Madagascar: Indicateurs du secteur assurance**

(pourcentage)

	2012	2013	2014
Primes d'assurance non-vie/PIB	0.5	0.5	0.5
Primes d'assurance vie/PIB	0.1	0.2	0.2
Primes d'assurance non-vie/primes	77.0	76.1	78.0
Demandes d'indemnisation/primes	45.0	41.4	41.4
Charges d'exploitation /primes	30.2	28.5	25.4
Resultat net /primes	11.8	10.4	10.5
Provision sur demandes/demandes payées	104.3	96.0	105.7
Investissements/provisions techniques	118.0	139.9	142.1
Fonds propres/provisions techniques	86.9	80.8	84.4
Resultat net /fonds propres	5.7	5.7	6.0

Sources: Autorités malgaches et services du FMI.

## Institutions d'épargne

**24. Les principales institutions d'épargne — CNAPS, CEM et système d'épargne postale — prennent des décisions d'investissement qui paraissent, à des degrés divers, peu judicieuses, ne constituent pas suffisamment de provisions et présentent des déficiences opérationnelles.** Les institutions se voient confier l'épargne de millions de ménages, représentant près de 5 pourcent du PIB. Cependant, leur processus d'investissement ne semble

pas tenir dûment compte du risque et du manque d'indépendance, comme en témoigne la part disproportionnée des investissements dans des entreprises publiques en difficulté. L'évaluation de leurs actifs est souvent contestable et la constitution de provisions pour prêts improductifs est sporadique. Les épargnants sont censés bénéficier de la garantie de l'État mais, du même coup, ils représentent pour ce dernier un passif conditionnel. Apparemment, ces institutions fournissent souvent des services très médiocres et certaines ont du mal à tenir des comptes à jour et exacts.

**25. Il faut évaluer d'urgence la situation véritable de ces institutions à l'aide d'audits financiers et opérationnels indépendants (réalisés suivant les normes internationalement acceptées).** Pour continuer à exercer leurs activités, elles devront avoir un volume important de ressources financières, une gouvernance renforcée et indépendante et des systèmes de gestion des risques plus efficaces. Elles pourraient, par exemple, exécuter un mandat étroit, investir seulement dans des actifs de la plus haute qualité possible et laisser l'évaluation du risque de crédit aux banques commerciales. Dans les limites des ressources disponibles, elles devront être soumises au contrôle prudentiel de la CSBF.

## CADRE MACRO ET MICROPRUDENTIEL

### A. Questions transversales

**26. La responsabilité de la surveillance du secteur financier est partagée entre plusieurs institutions et le dispositif fait apparaître de grandes lacunes.** La CBSF, qui a des relations étroites avec la BCM, est chargée de la réglementation et du contrôle prudentiels des banques et des IMF. La BCM a commencé à assurer la surveillance macroprudentielle et a un rôle de premier plan dans le fonctionnement du système de paiement. Le Service de contrôle des assurances (SCA) du MFB est chargé du contrôle prudentiel des compagnies et courtiers d'assurance. La CEM et les Services postaux sont sous le contrôle financier du MFP mais ne sont pas assujettis, et la CNAPS non plus, à la réglementation prudentielle. La protection du consommateur fait partie du mandat du secteur financier.

**27. Les organismes de contrôle ne sont pas entièrement indépendants et leur gouvernance n'est pas satisfaisante, problèmes auxquels il faut remédier.** L'État a des possibilités d'intervention dans leurs décisions et contrôle leurs budgets, ainsi qu'il apparaît le plus clairement dans le cas du SCA mais aussi dans celui de la CSBF.<sup>18</sup> En outre, l'État se heurte à un vif conflit d'intérêts car il est, à part entière ou en partie, le propriétaire des institutions financières qu'il est chargé par la réglementation de surveiller et auxquelles il emprunte beaucoup. En particulier, tant que les principales IFNB sont entre les mains de l'État, il faut confier la responsabilité du contrôle à un organisme solide et indépendant. Un code déontologique aiderait à gérer les conflits d'intérêts au niveau du personnel. Tous les organismes de contrôle doivent bénéficier d'une autonomie budgétaire, qui pourrait être assurée

<sup>18</sup> Les révisions en cours des statuts de la BCM devraient renforcer son indépendance et la doter d'un vaste mandat de stabilité financière.



principalement par les contributions du secteur d'activité.<sup>19</sup> En contrepartie de leur indépendance, les organismes seraient redevables devant le Parlement et le public.

**28. Toutes les institutions responsables de la politique du secteur financier ont de plus en plus besoin d'effectifs dotés d'une bonne formation.** Les faibles effectifs actuellement disponibles sont souvent occupés à des tâches élémentaires comme la saisie de données ou la résolution de crises localisées dans l'urgence. L'absence de personnel qualifié semble être l'un des principaux obstacles au bon fonctionnement du système actuel et à la réalisation de progrès dans sa modernisation.

**29. L'élaboration et la mise en œuvre continue d'une stratégie de communication volontariste sur les questions relatives au secteur financier contribueraient à l'efficacité de la politique et à l'établissement d'un consensus sur les mesures de réforme.** Des efforts récents, tels que la publication du premier Rapport sur la stabilité financière, montrent ce qui peut être fait. La BCM devrait envisager de créer une Division des communications, peut-être conjointement avec la CSBF.

## B. Cadre macroprudentiel

**30. La BCM a créé une unité de stabilité financière chargée du suivi des risques pesant sur l'ensemble du système financier et de l'analyse des liens macrofinanciers.** Cette unité coopère avec les partenaires régionaux et multilatéraux, et son récent rapport sur la stabilité financière est complet, solidement argumenté et direct dans ses conclusions.

**31. Comme les préoccupations macroprudentielles sont actuellement limitées, les autorités devraient, pour le moment, développer davantage le cadre institutionnel permettant de suivre les risques systémiques et d'y faire face; elles n'ont pas besoin d'adopter une politique volontariste.** Il importe d'amender la législation pour confier à la BCM un mandat dans ce domaine et lui donner le droit d'obtenir les informations pertinentes (notamment des registres de crédit) et d'utiliser les instruments disponibles pour favoriser la stabilité du système en coordination avec la CSBF. Les autorités devraient commencer à détecter et combler les lacunes des données et améliorer leur capacité d'analyser les questions connexes.<sup>20</sup> Ces efforts devront tenir compte des éléments transfrontaliers et externes, tels que les développements dans les pays d'« origine » des banques exerçant leurs activités à Madagascar, les cours des produits de base et de l'énergie et les effets sur la liquidité intérieure d'événements survenus sur le marché interbancaire des changes.

<sup>19</sup> Cela vaut la peine d'envisager de confier toutes les fonctions de surveillance à la CSBF de manière à utiliser son expertise aussi efficacement que possible et à mettre à profit l'indépendance relative dont elle jouit.

<sup>20</sup> En particulier si l'activité économique s'accélère, il se peut qu'un plus gros volume d'informations soit nécessaire, par exemple sur les prêts à la construction et à la consommation et les prêts en devises.

## C. Banques

**32. L'évaluation détaillée de la conformité aux Principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace qui a été entreprise dans le cadre du PESF a mis en lumière divers défis.**<sup>21 22</sup> Le niveau de conformité relativement faible tient aux lacunes de la législation et, surtout, aux déficiences dans la pratique du contrôle.

### Fonctions des autorités de contrôle

**33. Le contrôle, et en particulier le contrôle sur place, doit être plus volontariste et plus intrusif.** Il faut mobiliser des ressources pour exercer régulièrement des contrôles sur place par institution et par thème, en particulier lorsque des risques systémiques surviennent. Parmi les mesures à court terme figureraient des contrôles sur place de la qualité des gros portefeuilles de prêts des quatre plus grandes banques, processus qui a déjà été engagé.<sup>23</sup> La CSBF doit adopter des outils et procédures fondés sur les risques et les intégrer dans la chaîne de contrôle toute entière. Un système de notation modernisé et élargi (recouvrant les banques et les IMF et incorporant les résultats des tests de résistance) s'impose pour guider la planification et l'encadrement des missions de contrôle sur place ainsi que le suivi étroit des institutions à problèmes. Ces missions pourront, quant à elles, mettre à jour les notations des établissements de crédit. Il importe de mettre en place un système automatisé de déclarations prudentielles pour permettre au personnel de consacrer davantage de temps à l'analyse de la situation de chaque institution et du système bancaire dans son ensemble.

**34. Comme la plupart des grands établissements de crédit sont des filiales de banques étrangères, la CSBF devrait continuer à resserrer ses relations avec ses homologues.** Elle a récemment signé des accords de coopération avec certains de ses homologues étrangers, et a participé à des collèges prudentiels; il lui faut maintenant s'efforcer de signer des accords de coopération avec d'autres homologues, en particulier d'Europe.

**35. Il faut mettre en place un cadre d'action correctrice.** Il importe d'élaborer des réglementations et des manuels de procédures précisant les facteurs de déclenchement, les responsabilités et les délais des actions à mener face aux infractions et vulnérabilités des banques.

### Réglementations et exigences prudentielles

**36. Bien que l'amélioration du contrôle soit une priorité, les réglementations et exigences prudentielles doivent elles aussi être renforcées.** La définition des parties liées à

<sup>21</sup> L'évaluation porte principalement sur la réglementation et le contrôle prudentiels des banques, mais recouvre également le contrôle des IMF.

<sup>22</sup> De plus amples détails sont fournis dans le Rapport ci-joint sur l'observation des normes et codes.

<sup>23</sup> Ces établissements n'avaient pas fait l'objet d'un contrôle depuis plusieurs années avant le PESF.

une banque doit être élargie et la réglementation sur les grandes risques doit être revue à la lumière de la concentration de l'économie malgache et des interconnexions des entreprises.<sup>24</sup> Étant donné le contexte judiciaire difficile, il importe de mettre en place des directives d'évaluation prudente des garanties. Pour la même raison, le traitement prudentiel des prêts restructurés devrait être plus rigoureux. La CSBF devrait mettre à jour ses instructions sur les contrôles internes et renforcer les dispositions concernant la conformité et la gouvernance. En temps voulu, les exigences de fonds propres devraient prendre en considération d'autres facteurs de risque tels que le risque de change et le risque opérationnel, et le seuil de 8 pourcent devrait être relevé pour refléter la volatilité macroéconomique de Madagascar. Enfin, il est nécessaire de mettre en place des directives sur la gestion du risque de liquidité (y compris, de façon séparée, celle de la liquidité en devises) et d'appliquer un ratio de liquidité prudentiel.

## D. Microfinance

**37. Il est nécessaire d'amender la réglementation des IMF pour établir des règles plus rigoureuses en matière de classification et de provisionnement des prêts et pour faciliter le contrôle des réseaux d'établissements mutualistes.** Le régime a été révisé en 2005–08 avec l'adoption de la loi sur la microfinance et d'un ensemble d'instructions, mais les IMF disposent d'une marge de manœuvre trop grande pour le classement et le provisionnement des prêts. Il serait en outre utile que les réglementations fixent des exigences minimales de liquidité et relèvent le ratio de fonds propres (avec révision des pondérations en fonction des risques) applicable aux IMF qui effectuent des opérations de plus vaste ampleur.

**38. Le contrôle des IMF, y compris les interventions, doit être plus volontariste et plus décisif.** À cette fin, il faut prioriser les contrôles sur place en fonction du risque. Il est en outre nécessaire d'améliorer le contrôle sur pièces et, à cet effet, les grandes IMF au moins et les réseaux devraient communiquer leurs données par voie électronique tous les semestres et non tous les ans comme elles le font actuellement. La prise de décisions concernant les IMF à problèmes (restructuration/liquidation) a été un processus long et difficile, en raison non seulement d'obstacles juridiques et pratiques à la gestion des crises, mais aussi du manque de volonté d'agir.

**39. Un système prudentiel plus solide permettrait la levée de certaines contraintes limitant les activités des IMF.** Les contraintes liées aux plafonds de crédit (ils sont bas et n'ont pas été relevés depuis 2007), à la composition du portefeuille et à la prestation de certains services (ayant trait, par exemple, à la monnaie électronique et aux cartes de débit) limitent indûment la portée des activités de microfinance des institutions qui ne bénéficient pas d'un agrément bancaire à part entière.

---

<sup>24</sup> Ces révisions de la réglementation devront être suivies de modifications de la pratique de contrôle, qui consisterait maintenant, par exemple, à recueillir des informations sur les parties liées et les grosses expositions, y compris les entreprises publiques.

## E. Autres secteurs financiers

**40. Les efforts déployés en vue d’assurer un contrôle efficace du secteur des assurances ont été contrecarrés par un manque de capacités et, plus fondamentalement, d’indépendance.** Le SCA a en fait un programme d’inspection des compagnies d’assurance et, en fonction de ses résultats, exige l’application de mesures correctrices suivant un calendrier déterminé et analyse les points forts et les déficiences des diverses institutions. Cependant, son expertise est limitée, la réglementation est en partie obsolète et les organismes de contrôle se fondent sur les états comptables des compagnies, qui semblent faire apparaître des valeurs contestables.

**41. Il y a lieu d’envisager sérieusement de déléguer le contrôle du secteur des assurances à un organisme indépendant (peut-être la CSBF).** Un contrôle indépendant de ce type est particulièrement important lorsque les principaux assureurs relèvent du secteur public et le restera après leur privatisation.<sup>25</sup>

**42. Étant donné l’importance des ressources clientèle recueillies par la CNAPS, la CEM et les Services postaux, un contrôle efficace revêt une importance critique.** Certaines de ces institutions éprouvent de graves difficultés, mais leur situation véritable est masquée par une comptabilité non transparente. Aussi devraient-elles être soumises à des audits externes fondés sur les normes internationales et être assujetties ensuite à un contrôle indépendant. Elles ne doivent pas être traitées comme des banques commerciales, mais elles doivent certes se conformer à des exigences d’agrément, d’information et de contrôle correspondant à leurs responsabilités fiduciaires à l’égard d’une très importante clientèle de détail. Les fonds d’investissement doivent eux aussi être soumis à la réglementation et au contrôle, à commencer par un examen de la nature de leurs activités et de leur gouvernance, de peur qu’ils ne mettent indûment en péril les ressources des épargnants.

## F. Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

**43. La menace de blanchiment des capitaux est importante, en particulier lorsqu’il y a contrebande, infraction fiscale et corruption, et pourrait avoir un impact sur la stabilité et le développement du système financier.** La confiance dans le système financier pourrait être ébranlée par des soupçons de complicité répandue d’actes criminels, et la réputation de Madagascar serait en jeu si le pays ne donnait pas l’impression qu’il contribue aux efforts de LBC/FT.

---

<sup>25</sup> La privatisation des compagnies d’assurance publiques prédominantes devrait être prévue au programme. Le processus de privatisation les obligerait à améliorer leur gestion, leurs résultats financiers et leurs services clientèle et la privatisation ouvrirait la voie à une plus grande concurrence et à l’offre de produits plus nombreux et meilleurs. Il n’y a pas d’arguments solides en faveur de la détention de la propriété des compagnies d’assurance par le secteur public.

**44. Plusieurs éléments du cadre juridique, réglementaire et institutionnel de la LBC/FT sont en place, mais pas tous.** La législation LBC a été adoptée en 2004, année où le Service de renseignement financier (SAMIFIN) a été créé ; en 2007, les réglementations concernant l'établissement des procédures internes, l'obligation de connaissance de la clientèle et la détection et la déclaration des transactions suspectes ont été promulguées ; les sanctions pénales ont été définies en détail en 2012; et une loi contre le financement du terrorisme et le crime organisé transfrontières a été adopté en 2014. Madagascar a entamé le processus d'adhésion au Groupe Egmont et au Groupe de lutte contre le blanchiment des capitaux d'Afrique orientale et australe.

**45. La législation visant à combler certaines lacunes qui subsistent est en cours de préparation.** Parmi les déficiences à corriger figurent, par exemple, celles ayant trait au champ des activités des entreprises et professions non financières désignées, à la criminalisation du FT, aux dispositions relatives au gel des actifs des personnes désignées par Madagascar conformément aux Résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et en cas de soupçon de BC/FT, à la gestion subséquente de ces actifs et aux dispositions concernant l'obligation de vigilance à l'égard de la clientèle pour les personnes politiquement exposées. Il est recommandé que les amendements qu'il est proposé d'apporter à la législation LBC/FT soient conformes aux recommandations du GAFI.

**46. La réglementation tarde à être appliquée en raison de l'insuffisance des ressources et de l'absence de suivi.** Le SAMIFIN semble traiter avec diligence les déclarations d'opération suspecte (DOS) mais ne dispose pas des ressources nécessaires pour traiter les autres informations reçues (déclarations des banques sur les opérations en espèces d'un montant élevé, par exemple, et celles du MFB sur les infractions fiscales). Encore plus inquiétant est le fait que le procureur général ne semble pas faire pleinement usage des DOS qui lui sont transmises par le SAMIFIN et qu'il n'y ait pas eu de cas de condamnation pour BC ou FT.

**47. Il est attendu de la Banque mondiale qu'elle procède à une évaluation détaillée de la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière en vue d'établir un programme détaillé des mesures à prendre dans ce domaine.** En attendant, une évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme est à entreprendre avec l'aide de la Banque mondiale.

## GESTION DES CRISES ET FILETS DE SECURITE

### A. Prêteur en dernier ressort

**48. Les dispositions relatives aux fonctions de prêteur en dernier ressort de la présente Loi sur la BCM ne sont pas souples, ni efficaces, et n'ont pas été appliquées ces dernières années, mais certaines déficiences peuvent être corrigées lors des prochaines révisions des statuts de la BCM.** Les projets de révision disponibles au moment de la rédaction du présent rapport comportent une liste des conditions à l'octroi d'une assistance exceptionnelle, parmi lesquelles, par exemple, l'obligation pour l'institution bénéficiaire d'être solvable et de fournir les

sûretés adéquates, la mise en place d'un plan de redressement accepté par la CSBF et l'exigence que la liquidité fournie par la BCM serve à préserver la stabilité du système financier. Ces dispositions devraient être complétées par l'obligation explicite d'une absence avérée de financement alternatif, notamment auprès des actionnaires. La BCM devra élaborer et mettre à l'essai les procédures opérationnelles d'application de ce dispositif, par exemple celle à suivre pour déterminer un taux d'intérêt pénalisant, évaluer les sûretés et les obtenir à brefs délais.

## B. Intervention dans le secteur bancaire, gestion des crises et mesures de résolution

**49. Le système actuel se caractérise par l'absence i) de préparation opérationnelle de la part des diverses parties prenantes; ii) de ressources disponibles pour le financement des mesures de résolution éventuelles; et iii) de mécanismes permettant d'accélérer le recouvrement des actifs.** La CSBF n'a pas élaboré de processus interne assurant une prompt intervention, ni n'exige des établissements de crédit qu'ils établissent des plans de redressement. Étant donné la situation budgétaire, les ressources publiques disponibles pour le financement des mesures de résolution éventuelles sont très rares. Les procédures juridiques de saisie et liquidation des actifs sont généralement interminables et entourées d'une grande incertitude juridique. Les récents cas de résolution d'IMF et d'une banque mettent en lumière les conséquences fâcheuses des retards dans la prise de mesures correctrices et la nomination d'administrateurs provisoires, des omissions dans l'attestation des auditeurs statutaires, des conflits d'intérêts dans le choix des administrateurs provisoires ou des liquidateurs judiciaires, et des risques juridiques.

**50. Il faut donc amender la loi bancaire pour mettre en place un système complet et juridiquement robuste de redressement et de résolution des banques.** Une loi révisée devrait confier à la CSBF un mandat de résolution spécifique lui conférant de vastes pouvoirs en matière de transactions en capital, de transferts à un tiers, de limitation ou d'interdiction provisoire de certaines opérations, ou de suspension temporaire du droit de poursuite des créanciers. Ces pouvoirs seraient conçus de manière à résoudre les problèmes de l'établissement en question et à préserver sa capacité à remplir toute fonction essentielle sans utiliser des fonds publics ou ébranler la confiance du public dans l'ensemble du système bancaire. Étant donné la nature particulière des établissements de crédit, la législation sur la résolution bancaire doit être dérogatoire au droit commun : il se peut qu'il y ait, dans certains cas, dérogation aux droits des actionnaires ou créanciers, et les décisions prises par la CSBF, en sa qualité d'autorité de résolution, ne peuvent pas être suspendues.

**51. Il faut donc amender la loi bancaire pour mettre en place un système complet et juridiquement robuste de redressement et de résolution des banques.** Une loi révisée devrait confier à la CSBF un mandat de résolution spécifique lui conférant de vastes pouvoirs en matière de transactions en capital, par lesquels elle pourrait faire des transferts à un tiers, limiter ou interdire provisoirement certaines opérations, ou suspendre temporairement le droit de poursuite des créanciers. Ces pouvoirs seraient conçus de manière à résoudre les problèmes de

l'établissement en question et à préserver sa capacité de remplir toute fonction essentielle sans utiliser des fonds publics ou ébranler la confiance du public dans l'ensemble du système bancaire. Étant donné la nature particulière des établissements de crédit, la législation sur la résolution bancaire doit être dérogoratoire au droit commun : il se peut qu'il y ait, dans certains cas, dérogoration aux droits des actionnaires ou créanciers, et les décisions prises par la CSBF, en sa qualité d'autorité de résolution, ne peuvent pas être suspendues.

**52. Un tel système ne saurait être déployé si un processus de prise de décision à cet effet n'est pas envisagé au sein de la CSBF et si les moyens d'appliquer ces décisions ne sont pas disponibles.** Au niveau opérationnel, il faut établir et mettre à l'essai les procédures à suivre pour prendre les mesures requises aux étapes essentielles (identification des établissements vulnérables, seuils de déclenchement et critères de sélection des options de redressement ou résolution, vérification des conditions préalables, politique de communication, préparations pour la mobilisation des actifs, etc.). Les opérations de coordination entre les institutions malgaches concernées (BCM, CSBF, MFB) devrait être formalisées et inclure un processus décisionnel adapté, à la fois pour la prévention des crises et leur gestion. La pénétration considérable des banques étrangères dans le secteur bancaire malgache impose une coopération avec les autorités du pays d'«origine» de ces banques. À cette fin, les accords existants, qui sont centrés sur le contrôle, doivent être amendés et des préparatifs d'ordre pratique doivent être effectués. En outre, les dispositions de la loi doivent prévoir cette coopération, par exemple sous forme de partage d'informations et de non-discrimination à l'encontre des créanciers au regard de leur nationalité ou du lieu de détention de leurs créances.

### C. Protection des déposants

**53. L'application du principe de « préférence en faveur des déposants » établirait une première ligne de défense des déposants.** Par dérogoration au droit commun de la liquidation qui les place à rang égal avec les autres créanciers chirographaires, les déposants se verraient attribuer un statut préférentiel qui limiterait les pertes finales qu'ils encourraient au terme de la liquidation.

**54. Une fois que le contrôle prudentiel et le mécanisme de résolution auront été sensiblement renforcés, et pour prévenir les recours ponctuels aux fonds publics à des fins de résolution des défaillances bancaires, il y aurait lieu d'envisager l'établissement d'un système de garantie des dépôts.** Ce système servirait principalement à fournir une protection sociale aux groupes défavorisés et à éviter au secteur public d'avoir à accorder une aide a posteriori aux institutions défaillantes, comme on a pu le voir dans le passé. Une garantie explicite limitée dans son montant et le champ de ses bénéficiaires (petits déposants) pourrait être financée en grande partie, voire entièrement, par les banques. Les fonctions du système pourraient être étendues à la participation au financement de la résolution bancaire lorsqu'elle sert les intérêts des déposants assurés.

## DEVELOPPEMENT FINANCIER

### A. Système judiciaire et loi sur le crédit et la faillite

**55. L'amélioration de l'efficacité et de l'intégrité du système judiciaire est d'une importance cruciale pour le développement de l'intermédiation financière et la stabilité financière.**<sup>26</sup> La législation sur le crédit et la faillite est dans l'ensemble acceptable. Cependant, son application est lente et erratique. Les décisions de justice ont été si incohérentes et mal fondées que de nombreuses parties prenantes ont perdu confiance dans le système judiciaire. Les prêteurs ne peuvent pas connaître les délais d'application, coûts ou résultats des procédures visant à assurer le règlement d'une créance<sup>27</sup>. Aussi limitent-ils en grande partie leurs apports de crédit aux emprunteurs avec lesquels ils entretiennent des relations continues (souvent les sociétés étrangères).

**56. Les garanties et sûretés sont moins utilisées à Madagascar que dans le reste de la région car il est difficile d'en assurer la réalisation.** Les prêteurs font face à des frais d'enregistrement élevés, à l'absence de titres négociables et à la difficulté de réaliser les garanties, même dans les cas les plus simples. Il n'y a pas de disposition relative à la confiscation, c'est-à-dire le transfert direct de la propriété d'un bien au créancier en paiement d'une dette sans une décision de justice en cas de défaillance du débiteur principal.

**57. Les registres des sûretés personnelles et réelles sont incomplets et difficiles d'accès, ce qui rend urgente leur modernisation.** Le processus d'obtention d'un titre immobilier est long, difficile et coûteux, en partie du fait de l'inachèvement des efforts de cadastrage<sup>28</sup>. En outre, les frais d'inscription et de radiation des hypothèques (2 pourcent du montant du prêt pour chaque inscription sans plafond) devraient être alignés sur les coûts marginaux.

### B. Information sur le crédit

**58. Le système d'information sur le crédit souffre de la non-fiabilité des données, qui limite son intérêt pour le contrôle et la distribution du crédit.** La Centrale des risques bancaires (CRB) est gérée par la Direction du crédit de la BCM, et la Centrale des risques de la microfinance (CRM), par la CSBF. Les deux centrales sont interconnectées mais les données

<sup>26</sup> Le Rapport de la BCM sur la stabilité financière reconnaît que la corruption au sein du système judiciaire contribue à ses vulnérabilités.

<sup>27</sup> Dans le scénario simple analysé dans le rapport Doing Business de 2015, le paiement d'une dette prend 871 jours (650 jours en moyenne en Afrique subsaharienne), à un coût égal à 42 pourcent de la dette (dont 20 pourcent en honoraires d'avocat et 16 pourcent en frais de justice) (voir [www.doingbusiness.org/methodology/enforcing-contracts](http://www.doingbusiness.org/methodology/enforcing-contracts)).

<sup>28</sup> Par exemple, le processus d'enregistrement d'un bien foncier dans certaines régions, qui a commencé en 1935, ne s'est pas encore achevé.



recueillies ne sont pas harmonisés; Il est difficile de télécharger les informations dans les bases de données, et les informations disponibles sont limitées, voire inexactes.

**59. Il faut, en priorité, rendre fiables et utilisables les données des centrales des risques, notamment en unifiant la gestion des deux bases de données et en harmonisant et en intégrant les données transmises par les banques et les IMF.** Pour cela, il faudra mieux respecter les délais, assurer l'exactitude des données et prévoir des sanctions pour non-conformité. La consultation de la centrale des risques pourrait devenir une condition préalable à l'octroi de crédit. En outre, le cadre juridique actuel des centrales des risques est à achever. Les autorités ont affirmé leur attachement à l'unification et à la modernisation de ces centrales, et un projet de loi sur le système d'information intégré de la BCM est en cours d'élaboration.

### C. Autres instruments de financement

**60. Un régime fiscal plus favorable favoriserait le crédit-bail, qui peut être un mécanisme de financement vital pour les PME.** Le crédit-bail n'est pas développé à Madagascar en raison d'un régime fiscal désavantageux et des difficultés à reprendre possession des biens donnés à bail car le droit des sûretés et des créanciers est mal défini et les décisions de justice ne sont pas prévisibles.

**61. Le financement intérieur important des chaînes de valeur (dont les textiles et l'agriculture) semble offrir un gros potentiel d'affacturage à la fois pour le secteur des exportations et celui des PME.** L'affacturage nécessite l'établissement d'un cadre juridique pour la cession des comptes à recevoir.

## INFRASTRUCTURE FINANCIERE

### A. Systèmes et instruments de paiement

**62. La mise en place de systèmes de paiement automatisés (RTGS et ACH) à Madagascar représente un progrès important de ces dix dernières années.** Le RTGS traite les transactions de gros montant sur une base brute, en temps réel, et la chambre de compensation automatisée (ACH), les transactions de détail (chèques, virements, lettres de change, billets à ordre)<sup>29</sup>.

**63. Le cadre juridique des paiements est encore incomplet et donne lieu à un risque juridique et financier.** Un projet de loi sur les systèmes de paiement est en cours d'élaboration, mais sa portée devrait être étendue non seulement aux systèmes automatisés, mais aussi aux systèmes de règlement des titres et aux paiements de détail. En outre, il devrait couvrir les opérations de compensation, la protection contre les procédures de faillite, la dématérialisation

<sup>29</sup> Le RTGS a traité 75.510 opérations en 2014, soit au total 38.507 milliards d'ariary, niveau équivalent à celui du PIB du pays, et le système de télécompensation a traité 8,9 millions d'opérations, soit au total 13.342 milliards d'ariary, ou environ 1/3 du PIB.

des titres et les débits directs. Le projet de révision des statuts de la BCM prévoit la surveillance des systèmes de paiement automatisés, mais cette surveillance devrait être étendue au système national de paiement tout entier, par lequel la BCM peut guider la stabilisation et la modernisation de tous les paiements.

**64. Le marché des paiements de détail est très insuffisamment développé; un effort volontariste s'imposera pour réduire la prédominance du numéraire.** Les chèques ne sont pas barrés et sont ainsi endossables par des bénéficiaires successifs et finalement payés en numéraire. Il n'y a pas d'interopérabilité des cartes de paiement. Au-delà du traitement de ces problèmes, on peut décourager les paiements en numéraire, par exemple en versant le salaire des hauts fonctionnaires directement sur leurs comptes bancaires et en permettant aux IMF d'émettre des cartes de débit.

questions mais aussi décourager les paiements en numéraire, par exemple en versant le salaire des hauts fonctionnaires directement sur leurs comptes bancaires et en permettant aux IMF d'émettre des cartes de débit.

**65. En ce qui concerne les transactions sur titres, le traitement de la jambe titres est manuel, sans mécanisme permettant d'assurer la simultanéité du règlement en espèces.** Il est recommandé de mettre en place un système de livraison contre paiement par lequel les titres ne seraient délivrés que sur réception de la confirmation, par le biais du RTGS, que le règlement en espèce a été exécuté.

## **B. Monnaie électronique**

**66. Depuis 2010, trois banques ont été autorisées à émettre de la monnaie électronique, en partenariat avec les opérateurs de téléphonie mobile, qui ont le statut d'intermédiaire opérationnel.** La demande de ces services s'accroît peu à peu, le nombre des abonnés actifs atteignant environ 10 pourcent de la population.

**67. L'élaboration d'un projet de loi sur la monnaie électronique en est à un stade avancé. Cette loi portera création des statuts des établissements de monnaie électronique (EME) et devrait permettre une surveillance efficace de ces dernières.** Le projet de loi porte sur le cadre juridique général fixant les règles concernant l'accès à l'activité d'émission de monnaie électronique et son exercice, et sur le contrôle prudentiel des EME. La BCM a un rôle important à jouer dans la structuration et le développement de la monnaie électronique. Par exemple, au niveau technique, elle devrait surveiller l'exécution du projet d'interopérabilité des opérateurs, en particulier au regard des tarifs.

## Appendice I. Matrice d'évaluation des risques

Madagascar	Niveau de préoccupation global	
Nature/source des principales menaces	Probabilité d'une réalisation plus grave de la menace dans les 3 prochaines années	Impact attendu sur la stabilité financière si la menace se réalise
<p>Forte contraction de la production, peut-être accompagnée d'une crise de change</p>	<p><b>Évaluation des services du FMI : moyenne</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les échanges et les investissements directs sont fortement tributaires des cours des produits de base et de l'énergie, ainsi que de la conjoncture dans les pays partenaires.</li> <li>• Madagascar a souvent connu des turbulences politiques qui ont influé sur la production et l'investissement.</li> <li>• Un échec dans la lutte contre la corruption risque d'aboutir à une réduction des apports d'aide des donateurs et des investissements directs.</li> <li>• Dans ces conditions, le volume de devises disponible peut être très limité, ce qui toucherait en particulier le secteur des biens échangeables.</li> <li>• L'État peut, dans ce cas, accumuler de plus en plus d'arriérés (directement ou par le biais des entreprises publiques) et réduire ses dépenses.</li> <li>• Madagascar est sujette aux cyclones, inondations et sécheresses, lesquels entraînent une perte de production et la destruction d'infrastructures.</li> <li>• Les systèmes de résolution des créances improductives et des banques à problèmes ne sont pas bien développés</li> </ul>	<p><b>Évaluation des services du FMI : moyen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La qualité des prêts au secteur des biens échangeables, aux fournisseurs de l'État et aux entreprises publiques pourrait s'en ressentir le plus dans l'immédiat. Les taux de perte en cas de défaillance sont généralement élevés. Dans un cas extrême, l'État pourrait accumuler des arriérés au titre du service des bons du Trésor.</li> <li>• Les banques peuvent souffrir d'une baisse du revenu qu'elles tirent de leurs commissions et d'une hausse des coûts de financement.</li> <li>• Cependant, le système bancaire a survécu à des épisodes similaires dans le passé et semble suffisamment capitalisé et très rentable. Les liens systémiques sont limités.</li> </ul>

Défaillance d'un gros emprunteur	<p><b>Évaluation des services du FMI : moyenne</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De nombreuses banques ont des expositions relativement importantes à l'égard d'un ou de deux grands groupes non financiers. Ces groupes peuvent être exposés à des risques commerciaux, opérationnels, de gouvernance et politiques.</li> <li>• Dans certains cas, les grandes entreprises peuvent avoir contracté d'importants emprunts auprès de plusieurs banques.</li> <li>• Des limites prudentielles aux grosses expositions sont en place, mais elles sont parfois dépassées. La classification et le provisionnement des prêts peuvent être contestables (en particulier dans le cas des IFNB). La vérification de la conformité au moyen d'inspections sur place est faible.</li> </ul>	<p><b>Évaluation des services du FMI : moyen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'effet serait important pour la banque ou les IFNB en question. Le recouvrement des créances pourrait prendre du temps et être peu fructueux.</li> <li>• Si la défaillance se produit pour des raisons idiosyncratiques, il est probable que ses répercussions sur d'autres entités seront limitées, étant donné la quasi-absence de financement interbancaire. Il est toutefois à craindre que plusieurs banques aient de grosses expositions à l'égard du même emprunteur.</li> </ul>
Défaillance d'une institution mère	<p><b>Évaluation des services du FMI : faible</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les banques appartiennent dans une très grande mesure à des intérêts étrangers, et conservent généralement des soldes importants auprès de leur société mère. Si cette dernière se heurte à des difficultés, elle peut se tourner vers ses filiales pour obtenir des financements plus importants.</li> <li>• Les réformes récemment entreprises dans les pays d'origine ont réduit la portée des renflouements de la part de l'État et accru l'obligation faite aux créanciers de contribuer au renflouement. Par conséquent, en cas de défaillance, il est plus</li> </ul>	<p><b>Évaluation des services du FMI : moyen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La perte nette subie par une banque particulière pourrait être importante. La défaillance de la société mère aurait un effet immédiat sur la valeur des créances de la banque malgache, réduirait la liquidité de ses actifs en devises et empêcherait toute plus-value future sur sa position longue en devise (antérieure).</li> <li>• Le constat que les banques mères ne soutiennent pas nécessairement leurs filiales malgaches peut donner lieu à une augmentation des coûts de financement et, peut-être même, à une ruée sur les dépôts dans l'ensemble du système.</li> </ul>

	<p>probable qu'une filiale située à Madagascar en supportera les coûts.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Les sociétés mères de la plupart des grandes banques ont renforcé leur solidité financière après la crise financière mondiale. Certaines sont d'une telle importance systémique qu'il est peu probable qu'on les laissera faire faillite sans intervenir. Les opérations des filiales malgaches par rapport à celles du groupe sont de si faible montant qu'il ne vaut pas la peine de rapatrier les ressources de Madagascar.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Les banques ne reçoivent pas d'importants financements de leur société mère et, de ce fait, la défaillance de cette dernière ne provoquerait pas de sorties de liquidités immédiates.</li></ul>
--	--	---

## Appendice II. Rapport sur l'observation des normes et codes — Principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace

### A. Introduction

**1. La présente évaluation de la conformité aux Principes fondamentaux de Bâle (PFB) pour un contrôle bancaire efficace a été réalisée dans le cadre de la mise à jour du PESF de Madagascar effectuée conjointement par le FMI et la Banque mondiale en 2015.** Elle reflète le cadre de surveillance et de réglementation bancaires en vigueur à la date de l'achèvement de l'évaluation (octobre 2015) et les pratiques observées dans la période précédant cette date. En conséquence, les actions menées après cette date ne sont pas prises en compte. L'évaluation n'a pas pour but de présenter une analyse de l'état du secteur financier ou du cadre de gestion des crises, thèmes abordés dans le cadre plus large de l'exercice PESF.

### B. Informations générales et méthodologie

**2. Pour évaluer l'efficacité du contrôle bancaire, il faut passer en revue le cadre juridique et examiner en détail les politiques et pratiques de l'institution ou des institutions chargées de la réglementation et du contrôle des banques.** Conformément à la méthodologie PFB, le champ de l'évaluation recouvre les entités soumises au contrôle de la Commission de supervision bancaire et financière (CSBF), à savoir principalement des établissements de crédit, c'est-à-dire les banques et les sociétés financières, ainsi que les institutions de microfinance (IMF).

**3. Cette évaluation n'est pas comparable aux évaluations précédentes.** Elle a été réalisée suivant la méthodologie révisée des Principes fondamentaux publiée par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) en septembre 2012. Elle a donc été effectuée conformément à une version profondément révisée du contenu et de la méthodologie par rapport à celle qui a servi à l'évaluation PFB précédente, effectuée dans le cadre du PESF 2005. Cette dernière était fondée sur l'ancienne méthodologie des PFB, et la barre a été relevée pour renforcer les exigences et approches en matière de contrôle bancaire. Les nouveaux PFB mettent davantage l'accent sur les pratiques de gestion des risques des établissements surveillés et sur leur évaluation par l'autorité de contrôle.

**4. Les normes ont été évaluées en fonction de la structure du système financier de Madagascar.** Les PFB s'appliquent à des juridictions très diverses dont le secteur bancaire inclut inévitablement un large éventail de banques. Face à un champ d'application si vaste, conformément à la méthodologie, une approche proportionnée a été adoptée, au regard des attentes des contrôleurs bancaires dans l'exercice de leurs propres fonctions aussi bien que des normes qu'ils imposent aux banques. Une évaluation de la conformité d'une juridiction aux PFB doit donc reconnaître que ses pratiques de contrôle doivent être proportionnées à la complexité, l'interconnexion, la taille, le profil de risque et les opérations transfrontières des banques

surveillées. Le principe de proportionnalité régit tous les critères d'évaluation. Pour ces raisons, l'évaluation d'une juridiction ne sera pas directement comparable à celle d'une autre.

**5. Les autorités ont choisi de se soumettre à une évaluation fondée sur les critères essentiels et les critères additionnels, mais de recevoir une notation reposant seulement sur les critères essentiels.** Pour évaluer la conformité aux PFB, la méthodologie utilise un ensemble de critères essentiels et de critères additionnels pour chaque principe. C'est seulement sur la base des critères essentiels (CE) que la conformité totale à un PFB a été évaluée. Les critères essentiels (CA) correspondent aux pratiques optimales par rapport auxquelles les pratiques des autorités malgaches ont été, sur leur consentement, évaluées mais pas notées.

**6. L'évaluation de la conformité à chaque PFB est faite sur une base qualitative pour permettre de déterminer si les critères sont remplis dans la pratique.** L'application effective des lois et réglementations pertinentes est essentielle à la détermination du respect des critères. Les évaluateurs ont passé en revue le cadre juridique et réglementaire ainsi que les autres documentations remises et ont tenu de longues réunions avec les agents du Secrétariat général de la CSBF (SG-CSBF), des cadres supérieurs de certaines institutions de crédit, les représentants de l'Association professionnelle des banques et les commissaires aux comptes (CAC). Les autorités ont fourni une autoévaluation de la conformité aux PFB, des réponses à un questionnaire complémentaire et l'accès aux documents et fichiers sur leurs activités de surveillance.

**7. Une évaluation de la conformité aux PFB n'est pas une science exacte et n'est pas censée l'être.** Pour parvenir à des conclusions, l'équipe chargée de l'évaluation doit faire preuve de jugement. Cependant, comme elle est réalisée suivant une méthodologie communément acceptée, l'évaluation devrait fournir aux autorités malgaches une mesure universellement cohérente de la qualité de leur surveillance bancaire par rapport aux PFB, qui sont reconnus, au niveau international, comme des normes minimales.

**8. Les évaluateurs sont reconnaissants aux autorités pour leur excellente coopération.** L'équipe tient à remercier également les membres du personnel des autorités pour leur bonne coopération, notamment pour la documentation et l'accès aux fichiers qu'ils lui ont fournis.

## C. Tour d'horizon du cadre institutionnel et de la structure du marché

**9. La CSBF est la principale instance chargée de la réglementation et du contrôle des établissements de crédit et des IMF.** En vertu de la Loi bancaire n° 95-030 (février 1996), la CSBF est l'autorité compétente chargée d'émettre les règlements bancaires et de les faire appliquer. Elle est également chargée de la surveillance des IMF conformément à la Loi n° 2005-016 (septembre 2005). Le bras opérationnel de la CSBF est son Secrétariat général (SG-CSBF), qui se compose de membres des services de la Banque Centrale de Madagascar (BCM). Le SG-CSBF comporte trois principales directions opérationnelles : la Direction du contrôle sur place (DCP), la Direction de l'inspection des établissements (DIE), et la Direction de la réglementation et des



études (DRE) ; et une direction d'appui, la Direction des méthodes, procédures et bases de données (DMP).

**10. La CSBF est présidée par le gouverneur de la Banque Centrale de Madagascar (BCM) et comprend huit membres au total.** Ces membres sont le Directeur général de la BCM, le Directeur du Trésor, un membre nommé par le Ministère des finances, un membre nommé par le Président de la Cour suprême et trois membres nommés par le gouvernement (pour leurs compétences professionnelles).

**11. Le système financier malgache est dominé par les banques commerciales, et les banques étrangères contrôlent la majeure partie du total des actifs du secteur bancaire.** Les quatre plus grandes banques comptent pour plus des quatre cinquièmes du système. Ce sont des filiales de groupes bancaires étrangers, et la quatrième est contrôlée depuis 2014 par des investisseurs étrangers et nationaux. Les huit autres banques agréées comprennent cinq filiales de banques mauriciennes, françaises et gabonaises et trois banques spécialisées dans la microfinance (dont une à capitaux locaux). L'État conserve une participation minoritaire dans plusieurs banques. Vingt-cinq IMF étaient opérationnelles à fin 2015.

**12. L'intermédiaire financière à Madagascar est très peu profonde, et aucun progrès réel dans l'approfondissement financier n'est observé depuis 2005.** À fin 2015, le total des actifs financiers représentait 35 pourcent du PIB, dont les trois quarts étaient des actifs du système bancaire. Les comptes de dépôt (19 pourcent du PIB) et les opérations de crédit (10 pourcent du PIB) n'ont pas sensiblement évolué depuis 2005. Ces ratios restent très inférieurs à ceux des pays pairs. En valeur absolue, les actifs bancaires se chiffrent à un peu plus de 2 milliards de dollars EU.

#### **D. Conditions préalables à un contrôle bancaire efficace**

**13. Les tendances macroéconomiques de Madagascar ont été décevantes, en partie à cause d'épisodes de troubles politiques intérieurs.** Il y a eu des périodes de croissance rapide tirée par le secteur minier et le tourisme, mais ces secteurs sont exposés aux fluctuations des cours internationaux et des conditions conjoncturelles. Les épisodes de troubles politiques ont abouti à une réduction du financement des donateurs, à l'accumulation d'arriérés par l'État, à la monétisation des déficits budgétaires et à la détérioration de l'infrastructure, ce qui a entraîné une forte contraction de la production.

**14. Le cadre juridique et le climat des affaires constituent l'un des défis posés au développement des activités financières et bancaires à Madagascar.** Si les lois sur la faillite et l'insolvabilité semblent adéquates, leur application est déficiente en raison du manque de connaissances et compétences des acteurs concernés et de l'interaction de divers types de pression et d'influence. Cette situation rend le processus judiciaire très lent et complique le recouvrement des actifs et le redressement des entreprises. D'après le rapport « Doing Business », les procédures de résolution des différends sont très lourdes et lentes à Madagascar.

Le pays se classe 146<sup>ème</sup> (sur 189 pays) pour ce qui est de la facilité d'exécution des contrats. Le processus d'adjudication du crédit des banques est fortement entravé par des difficultés à réaliser les sûretés et garanties.

**15. L'information financière et comptable des entreprises n'est pas bien développée.** En vertu de la loi de 2003 sur les entreprises commerciales, les entreprises sont tenues de déposer au registre du commerce leurs documents comptables annuels conformément au Plan comptable général de 2005. Cependant, ces documents ne sont en fait pas bien tenus en raison du manque de ressources humaines et d'autres moyens nécessaires à cette fin.

**16. La BCM a créé une Unité de stabilité financière (USF), mais il n'y a pas de cadre de stabilité financière clairement défini.** Les textes de loi actuels (Statuts) confient à la BCM la responsabilité de préserver la stabilité des prix sans mention d'un mandat de stabilité financière. Cependant, la loi bancaire dote la BCM du pouvoir d'assurer la solidité des banques et leur conformité aux règlements applicables. Un Comité de stabilité financière (CSF) a été créé en octobre 2014 par décision interne du gouverneur de la BCM mais n'est pas encore fonctionnel. Le premier rapport sur la stabilité financière a été publié pour l'année 2013. Ce rapport a été établi principalement par l'USF, avec la contribution du SG-CSBF aux données bancaires. Cependant, il n'y a pas de cadre régissant les interactions entre la BCM et les autres autorités compétentes en matière de stabilité financière. Aucune institution n'est légalement chargée en particulier de la protection du consommateur dans le secteur financier.

**17. Le cadre de gestion des crises bancaires est limité à quelques mesures qui n'ont pas la solidité juridique et l'efficacité opérationnelle requises.** La loi bancaire confère à la CBSF le pouvoir de prendre à l'encontre des banques des mesures administratives et disciplinaires, mais la gamme de ces mesures reste limitée et n'est pas adaptée à une intervention précoce et progressive. L'adoption de sanctions disciplinaires requiert l'accord de six membres de la CBSF, ce qui peut être difficile à obtenir lorsque certains membres ne sont pas désignés. La CSBF a le pouvoir de placer une banque sous administration provisoire. Cependant, cette mesure est généralement adoptée tardivement, est limitée au regard des pouvoirs conférés à l'administrateur et de la durée de son mandat, et s'est avérée coûteuse pour la BCM, qui doit parfois prendre à sa charge les coûts financiers y afférents.

**18. Il n'y a pas de filet de sécurité financier adéquat à Madagascar.** Étant donné l'absence d'un cadre budgétaire solide et d'outils et méthodologies servant à détecter et à prévenir le risque de défaillance bancaire, les autorités malgaches n'ont pas de système efficace leur permettant de faire face aux crises bancaires éventuelles et de les gérer. La CSBF a des pouvoirs de résolution limités. En outre, il n'y a pas de système de garantie des dépôts; l'État a parfois fourni une compensation ponctuelle aux déposants des établissements qui ont fait faillite.

**19. L'absence de marchés financiers et la faiblesse des exigences d'information financière dressent des obstacles à l'établissement d'une discipline de marché efficace à Madagascar.** Il n'y a actuellement pas d'obligation de publier des états consolidés, des états financiers intérimaires et autres informations qualitatives sur la gestion des risques des banques et leur gouvernance. Les rapports annuels des établissements de crédit et des IMF ne sont généralement pas affichés sur leur site Internet.

## E. Principales conclusions

**20. Le cadre prudentiel et réglementaire est peu conforme aux PFB.** Cette situation tient à des déficiences très diverses au regard des pouvoirs et responsabilités de la CSBF, des fonctions du SG-CSBF et des processus qu'il emploie, ainsi que des limitations du cadre prudentiel existant et de son application.

**21. Il importe de renforcer les pouvoirs et l'indépendance de la CSBF.** Il importe de simplifier la prise de décisions sur les sanctions et les mesures disciplinaires. Il y a lieu de renforcer le processus de nomination au Collège de la CSBF et sa composition i) en fixant des critères minimums de compétence et d'expérience professionnelle, ii) en rendant le processus de sélection plus transparent et objectif, iii) en relevant le nombre des membres indépendants, iv) en envisageant de révoquer le droit du Ministère des finances de nommer deux des membres du Collège de la CSBF et v) en établissant un code déontologique pour le Collège de la CSBF et son Secrétariat général. Il importe de renforcer les pouvoirs d'intervention et de résolution de la CSBF par l'inclusion d'un éventail élargi d'outils comme les conventions d'achat et de prise en charge, les ventes d'actifs et les fusions.

**22. Il y a lieu d'améliorer le fonctionnement de la CSBF par un meilleur suivi de la stabilité du secteur bancaire.** Les membres du Collège de la CSBF se réunissent le plus souvent pour statuer sur les sanctions à imposer à telle ou telle banque. Avec deux réunions par an en moyenne au cours des cinq dernières années (la dernière remontant à plus d'un an), la CSBF n'a pas une souplesse d'action suffisante pour réagir aux risques se faisant jour dans le système bancaire et pour suivre de près les banques à problèmes. La CSBF devrait se réunir plus régulièrement pour débattre des questions de risque et de stabilité bancaires et centrer son attention sur les autres modifications du système bancaire, notamment les conditions d'agrément, les principaux changements au niveau des actionnaires et les opérations d'acquisition importantes.

**23. Il importe d'accroître les ressources et le personnel affectés au contrôle bancaire, en particulier aux inspections sur place.** En raison d'une insuffisance d'effectifs, la Direction de l'inspection des établissements (DIE) est accaparée par le suivi des banques fragiles et des IMF à problèmes et ne peut pas assurer comme il convient le suivi des autres banques, en particulier celles qui posent des risques systémiques. Cela influe sur la capacité du SG-CSBF d'exercer ses fonctions qui sont d'assurer le suivi des risques bancaires émergents et d'améliorer son cadre réglementaire et ses pratiques prudentielles pour promouvoir la solidité des banques.

**24. Il est vrai que certains éléments de l'approche prudentielle sont axés sur les risques, mais le SG-CSBF devrait adopter des outils et procédures qui sont davantage fondés sur les risques et les intégrer dans le processus de surveillance tout entier.** Un système de notation des banques est utilisé depuis dix ans, mais il n'est pas suffisamment sensible aux risques, n'est pas exhaustif ni n'est intégré dans le processus de contrôle sur pièces et sur place. Ce système devrait être remanié (notamment par l'incorporation des résultats des tests de résistance et d'autres éléments de l'analyse de stabilité globale), et un système analogue devrait être appliqué aux IMF. Ces systèmes pourraient servir à l'évaluation des risques bancaires, à l'élaboration de plans de surveillance, au cadrage des missions d'inspection et à un suivi étroit des banques fragiles et à problèmes. Un système automatisé de déclarations prudentielles devrait être mis en place pour faciliter le processus d'analyse et d'évaluation prudentielles.

**25. Il convient de prendre des mesures à court terme pour compenser l'insuffisance des activités de surveillance et d'inspection jusqu'à ce jour, notamment de procéder à une inspection thématique de la qualité du portefeuille de crédit des quatre plus grandes banques.** Les activités de ces banques, qui ont sensiblement évolué ces dernières années, n'ont pas fait l'objet d'inspections dans les règles. Les inspections thématiques proposées permettraient d'évaluer les principaux risques de crédit auxquels sont exposées ces banques et de déterminer si la classification et le provisionnement de leurs prêts sont adéquats. Elles devraient s'accompagner de contacts plus réguliers avec les banques dans le but de suivre de près l'évolution de leurs modèles de risque et de leurs activités. En outre, le contrôle transfrontière devrait être renforcé, d'autant plus que la plupart des grandes banques sont des filiales de groupes bancaires étrangères.

**26. Il importe de mettre en place un cadre d'action corrective rapide s'articulant autour des pouvoirs de la CSBF.** En raison de l'absence de procédures et processus formalisés, les mesures correctives prises par le SG-CSBF ne suivent pas une approche systématique fondée sur une gamme de mesures graduellement appliquées. Une telle approche nécessite l'établissement de nouvelles réglementations et de manuels de procédures qui définissent mieux les facteurs de déclenchement des mesures prudentielles correctives, les principales responsabilités et les délais de correction des vulnérabilités bancaires. La CSBF devrait en outre participer à un stade beaucoup plus précoce aux débats sur les établissements à problèmes et à la prise de mesures à leur égard.

**27. Les réglementations du contrôle interne et des audits externes doivent être renforcées.** La réglementation du contrôle interne, qui date de l'an 2000, doit être mise à jour et renforcée par l'institution de nouvelles exigences de gouvernance et de conformité. Il importe d'améliorer en outre la qualité des travaux d'audit externe en mettant en place des critères de qualification applicables aux auditeurs externes des banques, des exigences minimales relatives à leurs travaux et au contenu de leurs rapports et un processus consistant à évaluer leurs travaux et à prendre les mesures correctives qui s'imposent, le cas échéant.

**28. Il importe de mettre en place ou de renforcer d'autres réglementations pour mieux évaluer les risques bancaires, à commencer par le régime applicable aux prêts à des parties liées.** La définition des parties liées devrait être élargie pour être conforme aux directives de Bâle. Les grosses expositions méritent de faire l'objet d'un suivi plus étroit et d'actions prudentielles de la part des autorités, en particulier du fait de la concentration de l'économie malgache. Le ratio de fonds propres devrait tenir compte d'autres facteurs de risque tels que les risques opérationnels et de change, et le seuil de 8 pourcent devrait être relevé. Étant donné l'environnement juridique difficile et le climat peu propice aux affaires, un traitement plus rigoureux des garanties et sûretés s'impose, et le cadre prudentiel des prêts restructurés devrait être renforcé. Enfin, il y a lieu de mettre en place de nouvelles réglementations et limites prudentielles au regard du ratio de liquidité minimum et de la gestion du risque de liquidité des banques (en ariary et en devises).

## F. Réponse des autorités

**29. Nous saluons l'évaluation du cadre réglementaire et prudentiel du système bancaire malgache effectuée conjointement par les équipes du FMI et de la Banque mondiale dans le cadre du Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) de Madagascar.** Cette évaluation avait notamment pour but de mesurer le degré de conformité du système de contrôle bancaire malgache avec les Principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace en vue d'assurer une meilleure connaissance des risques auxquels est exposé le système bancaire.

**30. Nous souscrivons dans l'ensemble aux observations et recommandations issues de cette évaluation.**

**31. L'évaluation a déjà guidé utilement les efforts que nous déployons pour mettre en place des mesures de réforme essentielles et pour établir le calendrier de leur exécution, qui a déjà commencé.** Nous avons déjà pris des mesures, qui ont consisté notamment à lancer un programme de contrôle sur place du portefeuille de crédit des principales banques, à recruter davantage de contrôleurs bancaires et à procéder à des nominations au Collège de la CSBF, qui se réunit plus régulièrement. Nous entendons mettre en œuvre un vaste programme de réformes en conformité avec les résultats et recommandations du PESF, effort qui nécessitera toutefois une assistance technique et un soutien financier.

Tableau 1. Résultats de l'évaluation de la conformité aux PFB

Principe fondamental	Observations globales
1. Responsabilités, objectifs et pouvoirs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les réglementations de la CSBF ne sont pas mises à jour régulièrement et ne comportent pas certains éléments essentiels à un contrôle bancaire efficace. L'escalade des mesures correctrices n'est pas adéquate ni opportune. La CSBF ne dispose pas des pouvoirs nécessaires pour exiger des banques qu'elles se conforment à des exigences prudentielles plus strictes.</li> </ul>
2. Indépendance, responsabilité, ressources et protection juridique des autorités de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> <li>La CSBF n'est pas suffisamment indépendante étant donné la composition actuelle de son Collège (deux membres nommés par le Ministère des finances), ses contraintes budgétaires et l'absence de protection juridique de ses membres et du personnel du SG-CSBF. Il n'y a pas de critères ni de processus formel de nomination des membres indépendants.</li> </ul>
3. Coopération et collaboration	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les activités de coopération et de partage d'informations avec les autres contrôleurs bancaires nationaux ne sont ni régulières ni formalisées. Des réunions et débats sont tenus avec d'autres directions de la BCM, dont l'USF. Il y a eu échanges d'informations avec le Ministère des finances et du budget sur les banques à problèmes. Cependant, aucun cadre bien clair ne régit ce processus, ce qui peut poser des risques de violation de confidentialité pour la CSBF.</li> <li>Hormis les protocoles d'accord signés avec les autorités de contrôle de Maurice et du Maroc, il n'y a pas échange d'informations avec d'autres autorités ni de cadre bien clair régissant ces interactions en l'absence d'ententes formalisées.</li> </ul>
4. Activités autorisées	<ul style="list-style-type: none"> <li>La loi bancaire n'interdit pas explicitement l'usage du mot « banque » par le secteur non bancaire.</li> </ul>
5. Critères d'agrément	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'instruction des dossiers d'agrément n'est pas très exhaustive ni détaillée. Les responsabilités en matière de retrait manquent de clarté à tous égards. Il n'y a pas suffisamment de suivi post-agrément permettant de s'assurer que les conditions d'agrément ont été remplies.</li> </ul>
6. Transfert de propriété significatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les niveaux de participation nécessitant l'autorisation préalable de la CSBF sont très élevés. La CSBF ne peut ni annuler ni inverser le transfert de propriété significatif qui n'a pas été opéré selon les règles et sans son autorisation préalable. La réglementation ne fait pas intervenir l'évaluation des actionnaires ou bénéficiaires effectifs dans celle du transfert de propriété significatif.</li> </ul>
7. Grandes opérations d'acquisition	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'acquisition de participations dans d'autres banques et institutions financières peut s'effectuer sans notification à la CSBF et sans son autorisation préalable. Les seuils quantitatifs d'acquisition de participations dans les sociétés non financières</li> </ul>

	<p>sont appliqués automatiquement avec notification formelle à la CSBF et sans être soumis à des critères prudentiels spécifiques. La réglementation correspondante ne fixe pas de critères objectifs d'évaluation ou d'approbation des grandes opérations d'acquisition.</p>
8. Approche prudentielle	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le système de notation des banques n'est pas pour le moment un instrument efficace de contrôle fondé sur les risques. Il présente de nombreuses limitations dans sa conception et son application. Il n'est pas bien intégré dans le processus de contrôle global. De même, il n'y a pas d'approche prudentielle bien définie pour les IMF. Au sein de la DCP, le personnel consacre davantage de temps au traitement manuel des rapports prudentiels qu'à l'analyse de ces rapports. Le SG-CSBF n'établit pas de rapports réguliers sur les tendances des risques et les performances du système bancaire. Il n'existe pas de cadre régissant la prise de décisions sur les mesures correctrices et les sanctions disciplinaires et leur suivi.</li> </ul>
9. Méthodes et outils prudentiels	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faute d'effectifs, les banques et les IMF ne sont pas soumises à des inspections suffisamment régulières. L'inspection la plus récente des quatre plus grandes banques remonte à plus de 10 ans. Les plans et les travaux d'inspection ne sont pas toujours cohérents et ne reposent pas sur une méthode d'évaluation des risques bien intégrée. Le partage d'informations et la collaboration entre les diverses directions du SG-CSBF ne sont pas systématiques et bien structurés. Il existe parfois des manuels de procédures, mais ils ne sont pas à jour. Il n'y a pas de contacts réguliers avec la direction et les cadres supérieurs des banques. Il n'existe pas de système d'information adéquat pour les déclarations prudentielles.</li> </ul>
10. Déclaration aux autorités de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les rapports prudentiels comportent de graves déficiences (au regard des risques de liquidité, de transformation, de concentration, de taux d'intérêt, etc.), leur fréquence n'est pas bien adaptée et le manque d'automatisation donne lieu à une charge administrative. Le système de pénalités en cas de retard dans la transmission des rapports n'est pas suffisamment souple.</li> </ul>
11. Mesures correctrices et sanctions à la disposition des autorités de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le SG-CSBF n'a pas de cadre d'action rapide bien clair qui permette d'agir à temps et d'une manière systématique et graduelle en cas de problèmes ou d'application de pratiques non prudentes par les banques. La CSBF est souvent informée tardivement des problèmes des banques. L'éventail des mesures correctrices possibles est limité et le suivi de ces mesures n'est pas systématique. Cependant, la CSBF demande avec diligence une action correctrice face aux déficiences signalées dans les rapports d'inspection sur place.</li> </ul>
12. Contrôle sur une base consolidée	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le contrôle est fondé sur la situation sur base sociale des banques, sans tenir compte de leurs positions consolidées. Bien qu'il n'y ait actuellement pas de groupe bancaire, ce principe reste applicable étant donné que la réglementation n'interdit</li> </ul>

	<p>pas l'établissement d'une structure de groupe bancaire. La seule déclaration à faire sur une base consolidée est celle qui a trait aux IMF opérant en structure de réseau. Les réglementations existantes n'exigent pas la communication d'informations et de rapports périodiques sur les sociétés mères, leurs activités et leurs filiales.</p>
13. Relations entre les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil	<ul style="list-style-type: none"> <li>Des progrès ont été réalisés dans l'échange d'informations avec les autorités de contrôle du pays d'origine des filiales de banques étrangères établies à Madagascar, comme en témoignent notamment la signature d'un Protocole d'accord avec les autorités mauriciennes et marocaines et la participation aux collèges prudentiels qu'elles ont organisés pour les groupes bancaires respectifs. D'autres points sont à traiter : l'absence d'un dispositif de coopération avec le contrôleur d'origine des filiales des banques françaises, et le manque de dispositions de la loi régissant les exigences de partage d'information avec les autres autorités de contrôle lorsqu'il n'y a pas d'accord de coopération formel.</li> </ul>
14. Gouvernance d'entreprise	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il n'y a pas d'exigences réglementaires détaillées concernant la gouvernance des banques. Leurs pratiques de gouvernance et les risques qui y sont associés ne sont pas bien évalués par les autorités de contrôle. Il n'y a pas de critères de qualification bien défini pour les membres du Conseil d'administration des banques, leurs dirigeants et les responsables des fonctions de contrôle.</li> </ul>
15. Dispositif de gestion des risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les exigences réglementaires concernant la gestion des risques sont très limitées et n'ont pas été mises à jour depuis une quinzaine d'années. Faute d'effectifs, le SG-CSBF ne procède actuellement pas à l'évaluation du système de gestion des risques des banques et de son efficacité.</li> </ul>
16. Exigences de fonds propres	<ul style="list-style-type: none"> <li>La définition des fonds propres et le calcul des actifs pondérés en fonction des risques ne sont pas conformes aux normes internationales. Les risques opérationnels et de marché ne sont pas pris en compte dans le calcul du ratio.</li> </ul>
17. Risque de crédit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les questions relatives au risque de crédit sont traitées en partie dans l'instruction sur le contrôle interne mais, à part cela, il n'y a pas de réglementations ou de directives se rapportant tout particulièrement aux exigences en matière de gestion du risque de crédit. Les analyses portant sur le risque de crédit qui sont effectuées par le SG-CSBF durant les inspections sur place ne sont pas suffisamment profondes et le champ qu'elles recouvrent n'est pas adéquat, alors qu'il s'agit du principal risque auquel les banques sont exposées à Madagascar.</li> </ul>
18. Actifs à problèmes, provisions et réserves	<ul style="list-style-type: none"> <li>La réglementation concernant la classification des actifs à problèmes est dans l'ensemble satisfaisante. Cependant, il n'y a pas de directives assurant une bonne application de cette réglementation (en particulier pour ce qui est des questions</li> </ul>



	<p>ayant trait à l'évaluation des sûretés et au traitement du crédit restructuré). La réglementation n'est pas adéquate au regard du traitement et du provisionnement des actifs à problèmes. Dans le cas des IMF, la classification et le provisionnement de leurs actifs à problèmes ne sont pas réglementés.</p>
19. Risque de concentration et limites d'exposition aux grands risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les inspecteurs du SG-CSBF ne vérifient pas si les banques utilisent des systèmes adéquats pour détecter et agréger les expositions à un groupe de contreparties liées entre elles. La gestion de la concentration des risques par les banques reste axée sur la conformité sans politiques et limites internes et sans un suivi adéquat de la part du Conseil d'administration des banques. Ces dernières ne communiquent pas d'informations au SG-CSBF sur la concentration du risque de crédit par secteur et par zone géographique.</li> </ul>
20. Transactions avec des parties liées à la banque	<ul style="list-style-type: none"> <li>La définition des parties liées n'est pas conforme aux normes internationales. La limite prudentielle s'applique seulement à un ensemble partiel de parties liées. Les textes réglementaires actuels ne confèrent pas à la CSBF la latitude de désigner les parties liées au cas par cas. Les réglementations en vigueur ne soumettent pas les transactions avec des parties liées et leur cessation à l'approbation préalable du Conseil d'administration des banques.</li> </ul>
21. Risque-pays et risque de transfert	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il n'y a ni réglementation ni surveillance de ces risques.</li> </ul>
22. Risque de marché	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bien que les banques courent un risque de marché en raison de leur exposition aux risques de change et de taux d'intérêt (car de nombreuses banques comptabilisent leur portefeuille d'obligations du Trésor comme étant détenu à des fins de transaction et le valorisent à sa juste valeur), il n'y a pas de réglementation imposant aux banques de mettre en place une stratégie, une politique et des procédures relatives à ce risque. En outre, la CSBF n'exige pas que les positions comptabilisées à leur juste valeur soient évaluées par une entité indépendante.</li> </ul>
23. Risque de taux d'intérêt dans le portefeuille bancaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il n'y a ni réglementation ni surveillance de ce risque.</li> </ul>
24. Risque de liquidité	<ul style="list-style-type: none"> <li>La CSBF n'a pas encore établi de réglementation concernant le ratio prudentiel de liquidité à court terme ou les exigences de financement stable. Il n'y a ni réglementation ni directive sur la gestion du risque de liquidité.</li> </ul>
25. Risque opérationnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bien qu'étant une importante source de risques pour les banques de Madagascar, le risque opérationnel n'est ni réglementé ni surveillé par la CSBF.</li> </ul>
26. Contrôles internes et audit	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'instruction de la CSBF sur le contrôle interne est lacunaire. Les activités de contrôle et d'inspection exercées par le SG-CSBF manquent de profondeur et de substance.</li> </ul>

27. Communication financière et audit externe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les réglementations actuelles ne fixent pas de critères de qualification pour la nomination des commissaires aux comptes, ne déterminent pas le périmètre de leur mission et n'exigent pas d'eux qu'ils fassent part des facteurs de risque importants au SG-CSBF. Ce dernier n'a pas le dispositif nécessaire pour évaluer les travaux des commissaires aux comptes et pour prendre des mesures correctrices, le cas échéant. Il ne se met pas en rapport régulièrement avec les commissaires au compte pour s'entretenir de questions d'intérêt commun.</li> </ul>
28. Information financière et transparence	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les réglementations actuelles n'exigent pas des banques qu'elles publient des rapports annuels contenant des informations tant quantitatives que qualitatives sur la gestion des risques, la gouvernance d'entreprise, les expositions aux risques et les principales entités du groupe. La CSBF publie ses rapports périodiques (dont son rapport annuel) avec un grand retard.</li> </ul>
29. Utilisation abusive de services financiers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En dépit de certaines déficiences, les réglementations en vigueur sur l'utilisation abusive de services financiers sont dans l'ensemble satisfaisantes. Cependant, le degré d'application effective du cadre réglementaire est très faible en raison d'une insuffisance des moyens et de la superficialité des contrôles.</li> </ul>

Tableau 2. Résumé des principales actions recommandées

Principe fondamental	Principale(s) action(s) recommandée(s)
1. Responsabilités, objectifs et pouvoirs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intégrer dans le nouveau projet de loi bancaire l'objectif de la CSBF de promouvoir la stabilité financière et son pouvoir d'exiger des limites prudentielles plus strictes pour les banques prises individuellement.</li> <li>• Mettre en place un cadre d'action correctrice rapide définissant clairement les responsabilités et un éventail suffisant de mesures.</li> <li>• Assurer la tenue à jour des réglementations et instructions de la CSBF.</li> </ul>
2. Indépendance, responsabilité ressources et protection juridique des autorités de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amender les textes de loi existants pour : i) accroître le nombre des membres indépendants de la CSBF ; ii) assurer l'autonomie budgétaire de cette dernière ; iii) offrir une protection juridique aux membres de la CSBF et au personnel de son Secrétariat général.</li> <li>• Mettre en place des critères bien définis et un processus transparent de sélection des membres (indépendants) de la CSBF sur la base de leur compétence professionnelle.</li> <li>• Accroître les effectifs du SG-CSBF, en particulier pour les inspections sur place.</li> <li>• Augmenter la fréquence des réunions de la CSBF et veiller à ce que cette dernière examine les questions plus générales de stabilité bancaire et en assure le suivi.</li> </ul>
3. Coopération et collaboration	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer et encadrer les échanges d'informations avec les autres autorités chargées de la surveillance de la stabilité du système financier, dont le Comité de stabilité financière et le Service de renseignement financier (SAMIFIN).</li> <li>• Mettre en place un cadre général et une politique interne pour le partage et le traitement des informations confidentielles échangées avec des contreparties étrangères en l'absence d'accords de coopération spécifiques.</li> </ul>
5. Critères d'agrément	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer l'instruction des dossiers d'agrément en élaborant un manuel de procédures et en rehaussant les capacités des services du SG-CSBF à cet égard.</li> </ul>
6. Transfert de propriété significatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réviser à la baisse le seuil de participation exigeant l'autorisation préalable de la CSBF.</li> <li>• Renforcer l'évaluation des demandes de transfert et les pouvoirs de la CSBF dans ce domaine pour qu'elle puisse inverser ou annuler toute opération qui n'aura pas été approuvées conformément aux réglementations et assurer le suivi des bénéficiaires effectifs, le cas échéant.</li> </ul>
7. Grandes opérations d'acquisition	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réviser les instructions sur les grandes opérations d'acquisition pour i) réduire sensiblement les seuils quantitatifs au-delà desquels l'autorisation préalable de la CSBF ou la notification préalable à cette dernière sont exigées; ii) soumettre les autres grandes opérations</li> </ul>

	<p>d'acquisition de participations, notamment dans des entités bancaires étrangères, à l'autorisation préalable de la CSBF et définir clairement les critères sur lesquels reposent les décisions de la CSBF au sujet de ces opérations; et iii) exiger des informations et des rapports périodiques sur les participations pour évaluer leur effet sur les positions des banques.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Assurer l'application de l'instruction proposée et établir un guide de procédures interne permettant d'évaluer les demandes portant sur de grosses acquisitions.</li> </ul>
8. Approche prudentielle	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lancer un remaniement du système de notation pour le rendre plus sensible aux risques et mieux l'intégrer dans le processus de surveillance.</li> <li>Établir une approche prudentielle pour le suivi des IMF, notamment un système de notation adapté.</li> <li>Améliorer le suivi du système bancaire pour analyser les tendances des risques et prendre les mesures préventives nécessaires.</li> <li>Mettre en place un cadre prudentiel pour le traitement des banques et IMF à problèmes.</li> </ul>
9. Méthodes et outils prudentiels	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en place une approche prudentielle fondée sur les risques qui repose principalement sur : i) une évaluation des risques mieux intégrée dans le processus de surveillance global; ii) une planification des activités de contrôle et d'inspection en fonction du profil de risque et de l'importance systémique des établissements; iii) un meilleur partage de l'information entre les directions SG-CSBF; iv) des contacts plus fréquents avec le Conseil d'administration et la haute direction des banques; v) un système d'information adéquat qui permet des analyses comparatives et plus structurées de la situation des banques; et vi) des manuels adaptés de procédures fondées sur les risques.</li> <li>Prendre des mesures à court terme pour compenser la longue absence de missions d'inspection, en particulier auprès des quatre grandes banques (par exemple, effectuer des inspections thématiques pour la surveillance du risque de crédit).</li> </ul>
10. Déclaration aux autorités de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> <li>Établir un ensemble plus complet de rapports prudentiels, améliorer la qualité des rapports sur le contrôle interne et réévaluer la fréquence des rapports pour mieux tenir compte de l'importance des informations dans une approche fondée sur les risques.</li> </ul>
11. Mesures correctrices et sanctions à la disposition des autorités de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> <li>Amender la loi bancaire pour élargir l'éventail des mesures correctrices auxquelles la CSBF peut avoir recours.</li> <li>Mettre en place un cadre d'action correctrice rapide solide.</li> </ul>
12. Contrôle sur une base consolidée	<ul style="list-style-type: none"> <li>Élaborer des réglementations du contrôle sur une base consolidée exigeant des états financiers et des rapports prudentiels sur base sociale ou consolidée, et définissant les normes prudentielles à observer sur une base consolidée.</li> </ul>

13. Relations entre les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuer à améliorer le partage d'informations avec les autorités de contrôle étrangères dans le cadre des accords de coopération déjà signés.</li> <li>• Relancer l'appel à la signature d'accords de coopération et de partage d'informations avec les contrôleurs d'origine des groupes bancaires français et gabonais.</li> </ul>
14. Gouvernance d'entreprise	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituer de nouvelles exigences détaillées de gouvernance d'entreprise en établissant une nouvelle instruction ou en modifiant l'instruction actuelle sur le contrôle interne.</li> </ul>
15. Dispositif de gestion des risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituer de nouvelles exigences détaillées de gestion des risques en établissant une nouvelle instruction ou en modifiant l'instruction actuelle sur le contrôle interne.</li> </ul>
16. Exigences de fonds propres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réviser le règlement sur la définition des fonds propres et le ratio de fonds propres pour les rendre conformes aux normes internationales, principalement i) en renforçant les pondérations du risque de crédit et les techniques d'atténuation des risques; ii) en instituant une charge de capital pour le risque de marché et (particulièrement) le risque de change; iv) éventuellement en portant le ratio de fonds propres minimum à 10 pourcent; et iv) en exigeant l'observation du ratio sur base consolidée et sur base sociale.</li> </ul>
17. Risque de crédit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en place une réglementation sur la gestion du risque de crédit et procéder à des inspections thématiques ciblées des opérations de crédit de la plupart des banques d'importance systémique.</li> </ul>
18. Actifs à problèmes, provisions et réserves	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Établir des directives pour une bonne application des règles de classification et de provisionnement des prêts, l'évaluation des sûretés et le traitement des prêts restructurés.</li> <li>• Mettre en place des règles spécifiques pour le classement des actifs et le provisionnement des actifs à problèmes des IMF.</li> </ul>
19. Risque de concentration et limites d'exposition aux grands risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Améliorer le régime des grands risques i) en mettant en place des directives sur la concentration du crédit et en vérifiant si les banques disposent d'un système adéquat pour bien identifier les contreparties liées entre elles; ii) en établissant des exigences de déclarations prudentielles sur les concentrations sectorielles et géographiques et en utilisant ces déclarations dans les évaluations et analyses de routine de la situation des banques; iii) en envisageant un abaissement du seuil des grands risques (conformément aux directives de Bâle) à 10 pourcent des fonds propres pour les expositions jugées importantes, et à 25 pourcent des fonds propres à titre de plafond pour chaque contrepartie ou groupe de contreparties liées.</li> </ul>
20. Transactions avec des parties liées à la banque	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réviser les réglementations sur les prêts à des parties liées i) en alignant la définition des parties liées sur les normes internationales; ii) en appliquant la limite prudentielle au total des expositions à l'égard des parties liées; iii) en dotant la CSBF du pouvoir de désigner les parties liées au cas par cas; iv) en exigeant que les transactions avec des parties liées soient approuvées par le Conseil d'administration des banques; et v) en interdisant le traitement préférentiel des parties liées.</li> </ul>

23. Risque de taux d'intérêt dans le portefeuille bancaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en place une réglementation sur le risque de taux d'intérêt dans le portefeuille bancaire pour mieux signaler et suivre les risques des banques dans ce domaine.</li> </ul>
24. Risque de liquidité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introduire des plafonds de liquidité prudentiels, notamment de liquidité à court terme, ainsi que des exigences de financement stable pour les banques et les IMF.</li> <li>• Établir des directives de gestion du risque de liquidité pour les banques et les IMF.</li> </ul>
25. Risque opérationnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réviser le cadre réglementaire actuel pour fournir davantage de directives sur la définition, l'identification, le suivi, le contrôle et la gestion du risque opérationnel.</li> </ul>
27. Communication financière et audit externe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en place de nouvelles normes applicables aux travaux des commissaires aux comptes qui i) fixent des critères de qualification clairs et objectifs pour la nomination des commissaires aux comptes; ii) déterminent le périmètre de leurs travaux et iii) les obligent à communiquer les facteurs de risque importants qui peuvent signaler l'existence de graves lacunes dans la situation des banques.</li> <li>• Établir un processus adéquat applicable aux commissaires aux comptes qui permettra au SG-CSBF d'évaluer le système de nomination de ces derniers ainsi que leurs travaux auprès des banques et d'adopter les mesures correctrices nécessaires; et se mettre régulièrement en rapport avec les commissaires aux comptes pour s'entretenir avec eux de questions d'intérêt commun.</li> </ul>
28. Information financière et transparence	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en place des réglementations exigeant des banques qu'elles publient des rapports annuels contenant des informations non seulement quantitatives, mais aussi qualitatives sur la gouvernance d'entreprise et la gestion des risques.</li> <li>• Assurer l'établissement et la publication en temps opportun des rapports périodiques de la CSBF (y compris son rapport annuel).</li> </ul>
29. Utilisation abusive de services financiers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Améliorer la mise en œuvre des réglementations sur la LBC/FT et mieux en assurer l'application.</li> </ul>