



**ROUNDTABLE ON REGIONAL
BANKS IN AFRICA**

**TABLE RONDE SUR LES BANQUES
RÉGIONALES EN AFRIQUE**



**ROUNDTABLE ON REGIONAL
BANKS IN AFRICA**

*SAFEGUARDING AND LEVERAGING A
NEW FORCE FOR FINANCIAL SECTOR
DEVELOPMENT IN AFRICA*

FOREWORD

We are pleased to share with you the Summary Report of the Roundtable Discussion on The Cross-border Regulation and Supervision of Regional Banks in Africa held during the 2012 IMF/World Bank Spring Meetings in Washington. In the recent past, regional banks have been the driving force behind the reshaping of African financial sectors. Banks from Nigeria, Morocco and, to some extent, in Kenya have escalated the cross-border expansion movement initiated by South African banks in the mid-90s, spurring the integration of African financial markets.

While the expansion of regional banks unleashes significant opportunities for African financial sectors, there are also potential risks inherent in this expansionary trend as a number of African banking systems experienced pressures during the global financial crisis from the threat of cross-border contagion. The nature of cross-border business, the complexity of the new regional group structures, and the risks that come with fast growth in new markets are likely to drive new forms of risk that need to be understood, identified, regulated and supervised adequately.

The Roundtable aimed to bring together policy makers and representatives of regional banks to discuss the strategic policy implications of the rise of regional banks in Africa. Cross-border banks need effective regulation and supervision to operate optimally across various jurisdictions. This urges the implementation of efficient mechanisms to strengthen the cooperation among supervisors across borders. Furthermore, there is an implicit need for harmonization of the different national banking regulations and consolidated supervision. These reforms are expected

to have a positive effect on financial sector development, stability and prevent transmission of potential contagion effects. African policy makers are facing the challenge of preserving and consolidating hard won gains from past financial sector reform efforts. They should also adopt a pro-active stance towards the international reform agenda discussed at the G-20 level. The MFW4A/AACB collaboration provides a very valuable platform to advance the strategic dialogue on supervisory and regulatory reforms on the continent and we are pleased to count on the support of the World Bank and other development partners in this endeavor. We hope to further leverage this cooperation through the newly created Community of

African Banking Supervisors (CABS). The CABS shall become a platform for exchanging views at the level of bank supervisors, learning from peers, reflecting on relevant global discussions and help in voicing the concerns of the continent.

Stefan Nalletamby
MFW4A Partnership Coordinator

A roundtable discussion on the cross-border regulation and supervision of regional banks in Africa took place on April 22, 2012 at the World Bank headquarters featuring representatives from Botswana, Burundi, Ethiopia, Mauritius, Sao Tome, Swaziland, and Zambia as well as a number of private sector institutions, including MasterCard Worldwide, Goldman Sachs, and Kenya Commercial Bank. The event was hosted by the Association of African Central Banks (AACB), the Partnership for Making Finance Work for Africa (MFW4A), and the World Bank (WB) Africa Region Financial and Private Sector Development Department.

I. KEY MESSAGES OF THE EVENT:

Regional banks have expanded their operations across Africa. The last 10 to 15 years have seen the rise of regional banks across Africa. Today, banks from Nigeria, Morocco and South Africa play a more prominent role in African financial markets than, for example, banks from Europe or the United States. This development is unique compared to other regions. Africa not only has one of the highest shares of foreign bank ownership in domestic markets, it is also the only region where regional banks are the dominant driving force behind this development.

Regional banks have been a positive driving force of regional financial sector integration. Regional banks

are driving the mobilization of African capital and the integration of African financial markets. While European and other international banks struggle with the impact of the global financial crisis and the European debt crisis, the regional banks' ability to provide funding to African borrowers has been a key factor in Africa's resilience to the current crises.

The rapid integration of financial markets has not been matched by adequate cross-border supervision.

The nature of cross-border business, the complexity of African financial institutions' conglomerate group structures and the rapid pace of financial integration are creating new forms of risks that need to be regulated and supervised adequately. The rise of regional banks calls for a regional approach to supervision and regulation. Today, the subsidiaries of regional banks have grown to be of systemic importance in many African host countries. Yet, supervisors focus mainly on individual banks in individual countries and there is a lack of consolidated supervision. Participants underscored that current supervisory home-host arrangements require considerable strengthening. Against the backdrop of recent crisis episodes elsewhere, home country regulators in Africa should have an enlightened self-interest in assisting host countries in strengthening regulatory frameworks and supervisory practices.

There is a need to make information exchange more meaningful.

Differences in accounting standards, reporting requirements, offsite monitoring systems, regulatory frameworks and supervisory practices often impede a meaningful exchange of information among African supervisors. Where MoUs exist, they are often not fully implemented or enforced. There is a need for greater harmonization or the definition of regional minimum requirements in these areas.

Crisis management and resolution regimes need to be put in place and designed to withstand the ultimate test of financial crises. Prompt and effective responses to potential financial distress are important to avoid severe systemic disruptions and minimize the costs of banking failures to the general public. However, the difficulties experienced by governments in managing bank failures during the global financial crisis have demonstrated that this is a weakness in developing and developed countries alike, especially where groups with significant cross-border operations are concerned. In some high-profile cases, seemingly solid supervisory cooperation collapsed when the financial crisis hit. In establishing national and cross-border crisis management and resolution regimes, Africa needs to leverage the lessons from the global financial crisis, taking into account the potential divergence of incentives between home and host supervisors. This will facilitate

building mechanisms of supervisory cooperation that are sufficiently robust to withstand the pressures in times of financial crisis.

II. GOOD PRACTICES AND LESSONS LEARNED

Form follows function: Colleges of supervisors can play an important role in improving cross-border supervision in Africa. Existing regional approaches to regulation in Africa mainly focus on Regional Economic Communities (RECs). Given the pan-African nature of some financial groups, the mismatch between the geographical dimensions of RECs and the actual operations of regional banks can result in a lack of supervision for those affiliates operating outside the RECs' jurisdiction. Colleges of supervisors are a possible instrument to address this situation, as they are organized around the actual structure of financial groups and their composition can be adapted flexibly to changing circumstances. Supervisory colleges can be used both as a platform for supervisory capacity building and regulatory strengthening.

Cross-border supervision needs to be in place before financial groups expand into foreign jurisdictions. Some African supervisors reported they only allowed their financial groups to open affiliates in other African countries if a MoU had been established previously with the host country. Once

the affiliate becomes operational, some home supervisors conduct regular joint supervision exercises with the host country authorities.

There was consensus that international experience should inform the design of cross-border supervisory arrangements in Africa. For example, Central America, where the major banking groups' operations are largely confined within the region's boundaries, already has well-advanced supervisory arrangements in place. Through the Comité de Enlace (CDE), which is part of the Council of Central American Supervisors, supervisors exchange information, discuss the financial condition of the banking groups, coordinate cross-border inspections and make joint assessments on the condition of the groups. The CDE functions similar to a supervisory college that covers the 5 large regional banking groups and supports Bank of Panama, the home supervisor for most of the groups, in conducting consolidated supervision. The CDE maintains a common database with relevant financial indicators, and focuses on training supervisors, building safety nets and advancing the adoption of IFRS in the region.

III. THE WAY FORWARD

The cross-border supervision of regional banks is a strategic priority for African policy makers and central banks. The roundtable confirmed the high degree of importance that African leaders and supervisors have expressed on recent occasions – including the first meeting of the FSB Regional Consultative Group SSA in February 2012 and the 2011 AACB-MFW4A conference on “The African Approach to the Implementation of International Standards for Banking Supervision and the Basle Capital Framework”. Participants expressed strong interest in further discussing the implications of regional financial integration for cross-border supervision in Africa and identify tools and institutional arrangements that will make supervision more effective.

The lessons that can be learned from peers in Africa or supervisory arrangements in other regions need to be explored in greater detail. In addition, it needs to be explored how international standards in the field of cross-border supervision, such as the Good Practice Principles on Supervisory Colleges published by the Basel Committee on Banking Supervision can be adapted to the African context.

The current momentum should be leveraged to firmly establish the topic in relevant policy fora. Besides a follow-up conference to this year's event at the World Bank and IMF

Spring Meetings in 2013, upcoming opportunities include, for example, the 36th Annual Meeting of the AACB, the second meeting of the Regional Consultative Group for Sub-Sahara Africa, or the next MFW4A Forum.

As the Community of African Banking Supervisors (CABS), a new platform at the level of bank supervisors under the auspices of the AACB, becomes operational by the end of 2012, it will provide another excellent forum to advance the discussion on cross-border supervision in Africa. .

¹ Basel Committee on Banking Supervision (2010), *Good Practice Principles on Supervisory Colleges*:
URL: <http://www.bis.org/publ/bcbs177.pdf>



TABLE RONDE SUR LES BANQUES RÉGIONALES EN AFRIQUE

PROTÉGER ET TIRER AVANTAGE
D'UNE NOUVELLE FORCE POUR
LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR
FINANCIER EN AFRIQUE

AVANT-PROPOS

C'est avec plaisir que nous partageons avec vous le résumé de la table ronde sur « **La régulation et la supervision transfrontalière des banques régionales en Afrique** », qui s'est tenue lors des réunions du printemps 2012 de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International à Washington. Ces dernières années, les banques régionales ont joué un rôle moteur dans la reconfiguration du paysage financier en Afrique. Les banques nigérianes, marocaines et, dans une certaine mesure, kenyanes ont exacerbé le mouvement d'expansion au-delà des frontières initié par celles sud-africaines au milieu des années 90, contribuant ainsi à l'intégration des marchés financiers africains.

Bien que l'expansion des banques régionales ouvre des possibilités considérables pour les secteurs financiers africains, il existe également des risques inhérents aux tendances expansionnistes et ce d'autant plus que pendant la crise financière mondiale, un certain nombre de systèmes bancaires africains ont été fragilisés par les menaces de contagion transfrontalière. La nature des activités transfrontalières, la complexité de la structure des nouveaux groupes à dimension régionale et les risques liés à la croissance rapide des nouveaux marchés s'accompagnent de nouvelles formes de risque qui devront être comprises, identifiées, régulées et contrôlées de manière appropriée.

Cette table ronde avait pour but de réunir les décideurs et les dirigeants des banques régionales, afin de débattre des implications stratégiques de l'augmentation du nombre de banques régionales en Afrique. Les banques ayant des opérations transfrontalières ont besoin d'une

régulation et d'une supervision efficace afin d'optimiser leur fonctionnement sur plusieurs juridictions. Il en résulte l'urgence de la mise en place de mécanismes efficaces pour renforcer la coopération entre superviseurs de part et d'autre des frontières. De plus, il existe un besoin implicite d'harmonisation des différentes réglementations bancaires nationales et d'une supervision consolidée. Ces réformes devraient avoir un effet positif sur le développement et la stabilité du secteur financier, et empêcheraient la transmission d'éventuels effets de contagion.

Les décideurs africains font face au défi de préserver et de consolider les acquis durement obtenus des réformes passées du secteur financier. Ils sont également appelés à adopter une attitude proactive à l'égard de l'agenda international des réformes discutées au niveau du G-20. La collaboration entre le Partenariat MFW4A et l'ABCA offre une plate-forme précieuse pour faire progresser le dialogue stratégique sur les réformes en matière de régulation et de supervision sur le continent. Nous sommes heureux de pouvoir compter sur le soutien de la Banque mondiale et des autres partenaires du développement dans cette démarche et espérons pouvoir tirer davantage profit de cette collaboration à travers la Communauté des Superviseurs Bancaires Africains (CSBA) récemment créée.

La CSBA est appelée à devenir une plate-forme de discussion pour les superviseurs bancaires, d'échange entre pairs, de réflexion sur les problématiques pertinentes à l'échelle mondiale et aidera à faire valoir les préoccupations du continent

Stefan Nalletamby
MFW4A Partnership Coordinator

Une table ronde sur la régulation et la supervision transfrontalière des banques régionales en Afrique s'est tenue le 22 avril 2012 au siège de la Banque mondiale avec des représentants du Botswana, du Burundi, de l'Éthiopie, de l'Île Maurice, de Sao Tomé, du Swaziland et de la Zambie, ainsi que d'un certain nombre d'institutions du secteur privé comme MasterCard Worldwide, Goldman Sachs et la Kenya Commercial Bank. Cet événement a été organisé par l'Association des Banques Centrales Africaines (ABCA), le Partenariat La finance au service de l'Afrique (MFW4A) et le département en charge du développement du secteur financier et du secteur privé à la région Afrique de la Banque Mondiale.

I. MESSAGES CLÉ DE L'ÉVÉNEMENT :

Les banques régionales ont étendu leur champ d'action à travers l'Afrique. Ces 10 ou 15 dernières années ont vu les banques régionales se déployées à travers toute l'Afrique. Aujourd'hui, les banques nigérianes, marocaines et sud-africaines jouent un rôle beaucoup plus important sur les marchés financiers africains que par exemple les banques européennes ou des États-Unis, une évolution qui contraste avec celle d'autres régions. En effet, l'Afrique est non seulement la région où les banques étrangères

détiennent des parts des marchés intérieurs les plus élevés, mais également la seule où les banques régionales en sont les éléments moteurs.

Les banques régionales jouent un rôle positif dans la dynamique de l'intégration du secteur financier à l'échelle régionale. Les banques régionales jouent un rôle prépondérant dans la mobilisation des capitaux et l'intégration des marchés financiers africains. Alors que les banques européennes et d'autres banques internationales essayent de surmonter les effets de la crise financière mondiale et de la dette européenne, la capacité des banques régionales à répondre aux besoins des emprunteurs africains a constitué un élément clé dans la résilience de l'Afrique à la crise actuelle.

L'intégration rapide des marchés financiers ne s'est pas accompagnée d'une supervision transfrontalière appropriée. La nature des opérations transfrontalières, la complexité des institutions financières africaines constituées sous forme de conglomerats et le rythme soutenu de l'intégration financière sont à l'origine de nouvelles formes de risque qui se doivent être encadrés et surveillés de manière appropriée. Le développement des banques régionales nécessite une approche régionale de la supervision et de la régulation. Aujourd'hui, les filiales des banques régionales ont tellement développé leurs activités qu'elles sont

désormais d'importance systémique dans les pays d'accueil africains. Pourtant, les superviseurs continuent de les aborder individuellement et par pays, ce qui traduit une absence de supervision consolidée. Les participants ont souligné que les accords existants entre pays d'origine et pays d'accueil doivent être considérablement renforcés. Eu égard aux crises récentes qui se sont manifestées en dehors de l'Afrique, les régulateurs des pays africains d'origine devraient comprendre qu'il est de leur propre intérêt d'aider les pays d'accueil à renforcer les cadres réglementaires et les pratiques en matière de supervision.

Les échanges d'informations doivent gagner en pertinence.

Les différences en matière de normes comptables, obligations de reporting, suivi à distance, cadres réglementaires et de pratiques de supervision empêchent bien souvent un échange efficace des informations entre les superviseurs africains. Là où les MoU existent, ils ne sont bien souvent pas appliqués. Il y a donc un besoin d'une plus grande harmonisation et d'une définition des exigences minimales en la matière au niveau régional.

Les mécanismes de gestion et de résolution des crises doivent être mis en place et conçus de manière à pouvoir résister aux ultimes défis des crises financières.

Afin d'éviter les dysfonctionnements systémiques graves et de limiter le

coût des faillites bancaires pour les populations, des réponses rapides et efficaces doivent pouvoir être apportées aux potentielles crises financières. Toutefois, les difficultés rencontrées par les gouvernements dans la gestion des faillites bancaires pendant la récente crise financière mondiale ont montré qu'il s'agit là d'une faiblesse aussi bien pour les pays en développement que pour les pays développés, en particulier lorsque des groupes d'envergure en matière d'opérations transfrontalières sont impliqués. Pour certains établissements prestigieux, les partenariats en matière de supervision apparemment solides n'ont pas tenu sous l'effet de la crise. Dans la mise en place des mécanismes nationaux et transfrontaliers de gestion et de résolution des crises, l'Afrique doit tirer les leçons de la crise financière mondiale et prendre en compte les différences potentielles de motivation entre les superviseurs des pays d'origine et ceux des pays d'accueil. Ceci permettra l'adoption des mécanismes de coopération en matière de supervision suffisamment robustes pour résister aux tensions en situation de crise financière.

II. BONNES PRATIQUES ET ENSEIGNEMENTS

La structure est déterminée par l'objectif : les Collèges de superviseurs peuvent jouer un rôle important dans l'amélioration de la supervision transfrontalière en Afrique. Les approches régionales en matière de régulation qui existent actuellement en Afrique s'inscrivent dans le cadre des Communautés économiques régionales (CER). Étant donnée le caractère Panafricain de certains groupes financiers, l'inadéquation entre le champ géographique des CER et celui des opérations des banques régionales peut aboutir à des lacunes en matière de supervision des filiales hors de la compétence des CER. Les Collèges de superviseurs sont un instrument possible pour pallier à ces insuffisances, parce qu'ils épousent la structure réelle des groupes financiers et que leur composition peut être facilement adaptée aux évolutions. Les collèges de superviseurs peuvent être utilisées à la fois comme plateforme pour le renforcement de la régulation et des capacités en matière de supervision.

La supervision transfrontalière doit être en place avant le déploiement des groupes financiers dans d'autres juridictions. Certains superviseurs africains ont rapporté qu'ils n'autorisaient leurs groupes financiers à ouvrir des filiales dans d'autres pays africains que si au préalable un MoU

avait été signé avec le pays d'accueil. Lorsque la filiale est opérationnelle, certaines autorités de supervision du pays d'origine effectuent des missions d'inspection conjointes avec les autorités des pays d'accueil.

Un consensus s'est dégagé sur la nécessité de s'appuyer sur l'expérience internationale pour concevoir des accords en matière de supervision transfrontalière en Afrique. A titre d'exemple, l'Amérique centrale, où les opérations des principaux groupes bancaires sont confinées à l'intérieur des frontières de cette région, dispose déjà des accords entre superviseurs très élaborés. Dans le cadre du Comité de Enlace (CDE), qui fait partie du Comité des superviseurs d'Amérique centrale, les superviseurs échangent des informations, discutent sur la situation financière des groupes bancaires, coordonnent les missions d'inspection transfrontalières et font des évaluations conjointes sur la situation des groupes. Le CDE fonctionne comme un collège des superviseurs couvrant les 5 grands groupes bancaires régionaux et apporte son appui à la Banque (centrale) du Panama qui est le superviseur du pays d'origine de la plupart de ces groupes. Le CDE tient à jour une base de données commune, comportant les indicateurs financiers pertinents et porte une attention particulière à la formation des superviseurs, la mise en place des mécanismes de protection et la promotion de l'adoption des normes IFRS, dans cette région.

III. LA VOIE À SUIVRE

La supervision transfrontalière des banques régionales est une priorité stratégique pour les décideurs africains et les banques centrales africaines. La table ronde a confirmé l'importance de ce sujet telle qu'exprimée à maintes occasions par les dirigeants et les superviseurs africains – y compris lors de la première réunion du FSB Regional Consultative Group pour l'Afrique Sub-saharienne en février 2012 et la conférence organisée en 2011 par l'ABCA et MFW4A sur « l'Approche africaine dans la mise en œuvre des normes internationales en matière de supervision bancaire et de l'Accord de Bâle ». Les participants ont manifesté un fort intérêt à poursuivre les discussions sur les conséquences de l'intégration financière régionale sur la supervision transfrontalière en Afrique, ainsi que l'identification des outils et arrangements institutionnels permettant d'améliorer l'efficacité de la supervision.

Les enseignements que l'on pourrait tirer de l'expérience des pairs en Afrique ou de arrangements en matière de supervision d'autres régions doivent être examinés attentivement. En outre, il est nécessaire d'examiner comment l'on pourrait adapter au contexte africain les normes internationales de supervision

transfrontalière, comme les Principes de bonnes pratiques en matière de collèges des superviseurs publiés par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire .

La dynamique actuelle doit être capitalisée pour ancrer ce sujet dans les forums pertinents de discussions stratégiques. En plus d'une conférence de suivi à cette rencontre lors des réunions du printemps de la Banque mondiale et du FMI en 2013, d'autres événements opportuns seraient par exemple la 36^e1 Assemblée Générale de l'ABCA, la deuxième réunion du Regional Consultative Group pour l'Afrique Sub-saharienne ou le prochain Forum du Partenariat MFW4A. La mise en place fin 2012 de la Communauté des Superviseurs Bancaires Africains (CABS), une nouvelle plate-forme créée sous l'égide de l'ABCA offrira également un excellent forum pour poursuivre ces discussions sur la supervision transfrontalière en Afrique.

¹ Basel Committee on Banking Supervision (2010), Good Practice Principles on Supervisory Colleges : <http://www.bis.org/publ/bcbs177.pdf>



Making Finance Work for Africa Secretariat
African Development Bank

15, Avenue du Ghana - B.P. 323 -
1002 Tunis - Tunisia

Tel: (+216) 71 10 39 53

Fax: (+216) 71 33 44 84

Website: www.mfw4a.org