

**Indépendance des banques centrales et prévention/gestion des
crises : expérience algérienne**

Par

Mohammed Laksaci

Communication au Symposium des Gouverneurs des Banques Centrales
Africaines

38^{ème} réunion ordinaire du Conseil des Gouverneurs

13 août 2015, Malabo, Guinée Equatoriale

Au cours des dernières années, les banques centrales ont consenti des efforts soutenus afin de contenir l'impact de la crise économique et financière internationale. Leur rôle continue d'être prépondérant tant pour favoriser la stabilité financière que pour encourager et soutenir la reprise économique, y compris en entreprenant des actions non conventionnelles d'envergure. Cette latitude de faire face à la crise, les banques centrales la doivent, dans une large mesure, à leur indépendance, ancrée sur une autonomie financière et une indépendance opérationnelle.

Il s'agit aujourd'hui pour moi de présenter l'expérience de la Banque d'Algérie à la lumière des développements mondiaux de ces dernières années. Dans une première partie, il sera question de l'indépendance de la Banque sous l'angle financier, alors que la deuxième abordera son rôle dans la préservation et le renforcement de la stabilité financière.

Dans le sillage des réformes économiques entreprises à partir de la fin des années 1980, la réforme bancaire a été mise en œuvre à partir de l'année 1990, suite à la promulgation cette même année de la loi relative à la monnaie et au crédit. Cette réforme monétaire a conféré à la banque centrale un rôle actif, avec des fonctions classiques universelles, et a réhabilité le rôle de la monnaie ainsi que celui de la politique monétaire dans la gestion macroéconomique.

En 2010, de nouvelles dispositions législatives relatives à la monnaie et au crédit, donnent un ancrage légal à la stabilité des prix comme objectif explicite de la politique monétaire et mettent ainsi en avant le ciblage d'inflation. Conformément à la loi, les orientations en matière de politique monétaire sont du domaine du Conseil de la monnaie et du crédit (autorité monétaire), présidé par le Gouverneur, pendant que la Banque d'Algérie dispose de la nécessaire flexibilité dans la conduite de la politique monétaire.

Depuis 2010, un mandat explicite de stabilité monétaire et financière est également assigné à la Banque d'Algérie. Cela est d'autant plus opportun que la contribution de la politique monétaire à la stabilité financière est d'importance en Algérie, vu la persistance de l'excès de

liquidité sur le marché monétaire depuis plus de quatorze années. La gestion flexible du taux de change par la Banque d'Algérie, visant la stabilisation du taux de change effectif réel à son niveau d'équilibre, étaye l'objectif de stabilité monétaire et financière.

1. Relation à l'actionnaire

La Banque d'Algérie est un établissement national dont le capital est entièrement souscrit par l'Etat. Ses relations avec l'Etat actionnaire ont été définies dans la loi relative à la monnaie et au crédit en 1990, amendée en 2003 et mise à jour en 2010. Cette loi consacre l'indépendance opérationnelle et l'autonomie financière de la Banque d'Algérie. La Banque d'Algérie est administrée par un conseil d'administration, présidé par le Gouverneur et composé de sept membres dont trois membres externes à la Banque.

La loi bancaire explicite l'ensemble des relations (générales et plus spécifiques) entre l'Etat actionnaire et la Banque d'Algérie, à savoir :

- la Banque d'Algérie est consultée par le Gouvernement pour tout projet de loi et texte réglementaire relatif aux finances et à la monnaie. Elle peut proposer au Gouvernement toute mesure de nature à exercer une action favorable sur la balance des paiements, le mouvement des prix, la situation des finances publiques et plus globalement sur le développement de l'économie. Elle l'informe de tout fait susceptible de porter atteinte à la stabilité monétaire ;
- elle assiste le Gouvernement dans ses relations avec les institutions financières multilatérales et internationales et, en cas de besoin, peut le remplacer tant auprès de ces institutions qu'au sein des conférences internationales ;
- elle participe à la négociation des accords internationaux de paiement, de change et de compensation et conclut les arrangements techniques relatifs aux modalités de réalisation de ces accords.

En matière d'opérations avec le Trésor, la Banque d'Algérie :

- est l'agent financier de l'Etat pour toutes ses opérations de caisse, de banque et de crédit. Dans ce cadre, elle assure gratuitement le placement dans le public des emprunts émis ou garantis par l'Etat et assure le paiement, sur le compte du Trésor, des coupons des titres émis ou garantis par l'Etat ;
- peut consentir au Trésor des découverts en compte courant dont la durée totale ne peut excéder 240 jours consécutifs ou non au cours de l'année calendaire. Le montant maximum de ces découverts ne doit pas dépasser 10 % des recettes ordinaires de l'Etat constatées au cours de l'exercice précédent ;
- peut consentir exceptionnellement au Trésor public une avance destinée exclusivement à la gestion active de la dette publique extérieure.

Enfin, sur les bénéfices annuels (produits nets de tous amortissements, charges et provisions) de la Banque d'Algérie, 10 % sont réservés pour la constitution de la réserve jusqu'à ce que celle-ci atteigne le niveau de son capital. Après attributions de dotations nécessaires aux réserves générales et spéciales, le solde est versé au Trésor. Ces réserves peuvent être affectées à l'augmentation du capital.

En contrepartie de l'indépendance opérationnelle et financière de la Banque d'Algérie ainsi consacrée, la loi relative à la monnaie et au crédit codifie clairement l'obligation de rendre compte qui incombe au Gouverneur.

Dans les trois mois de la clôture de chaque exercice, le Gouverneur transmet au Président de la République le bilan et les comptes de résultats et un rapport qui rend compte des opérations et activités de la Banque d'Algérie, notamment celles portant sur l'activité de supervision bancaire menée au cours de l'exercice, l'état et la situation prudentielle des banques et établissements financiers et les enseignements tirés de l'activité de centralisation des risques. Il transmet aussi au Président de la République un rapport périodique sur la supervision bancaire ainsi qu'un rapport sur la gestion des réserves de change et un rapport sur la gestion

de la dette extérieure et sur la situation et les perspectives de solvabilité externe de l'économie.

La Banque d'Algérie adresse au ministre chargé des finances la situation de ses comptes arrêtés à la fin de chaque mois. Les situations mensuelles sont publiées au Journal Officiel. Elle centralise toutes les informations utiles au contrôle et au suivi des engagements financiers envers l'étranger et les communique au ministre chargé des finances.

2. Risque patrimonial

Dans le nouvel environnement législatif, l'évolution de la situation bilantaire de la Banque d'Algérie au cours des années 1991-2014 a connu deux périodes distinctes.

La première période s'étale de 1991 à 2001 et se caractérise par la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel de l'économie et par le rétablissement des équilibres internes et externes, en situation de rééchelonnement de la dette extérieure. Durant cette période, le total des actifs de la Banque d'Algérie évolue lentement et reste relativement limité, pendant que les opérations les plus importantes portent sur le refinancement des banques et le financement de l'Etat.

La seconde période, 2002-2014, se caractérise principalement par une accumulation soutenue de réserves de change à la faveur de la hausse appréciable des recettes d'exportations d'hydrocarbures, due principalement à des prix de pétrole favorables, du moins jusqu'à mi-2014. En dépit de la baisse drastique du prix du pétrole au second semestre 2014, la position financière externe nette est restée solide à fin 2014, reflétant un niveau de réserves de change encore important à plus de 30 mois d'importations de biens et de services (35 mois en 2008) et un niveau de dette extérieure historiquement bas (autour de 2 % du PIB).

La monétisation des réserves de change a conduit à l'apparition d'un excès de liquidités sur le marché monétaire dès l'année 2002, bien

qu'une partie ait été stérilisée à travers l'accumulation d'épargnes budgétaires dans le fonds de stabilisation du Trésor ouvert auprès de la Banque d'Algérie depuis 2000. De ce fait, les banques ne recourent plus au refinancement auprès de la Banque d'Algérie depuis fin 2001. Le secteur bancaire algérien n'ayant pas été affecté par la crise financière internationale du fait de sa faible exposition sur l'extérieur et au vu de l'accroissement progressif de l'excès de liquidité sur le marché monétaire, la Banque d'Algérie n'a pas eu à mettre en place des refinancements conventionnels et, encore moins, à recourir à des refinancements non conventionnels, source de risques. En fait, dans le cadre de la conduite de la politique monétaire, la Banque d'Algérie a absorbé régulièrement l'essentiel de cet excès de liquidité par ses interventions sur le marché monétaire. Corrélativement, cela a induit des coûts additionnels qui ont pesé sur les comptes de résultat de la Banque centrale.

En conformité avec les dispositions de la loi bancaire, l'encours de la dette du Trésor à l'égard de la Banque d'Algérie, dont une grande partie avait été contractée avant la promulgation de la loi bancaire de 1990, a été progressivement remboursé. Depuis 1998, le Trésor n'emprunte plus auprès de la Banque d'Algérie, à l'exception d'une avance accordée en 2006 au titre de la gestion active de sa dette extérieure, dans le cadre du remboursement par anticipation de la dette rééchelonnée. Cette avance exceptionnelle a été totalement remboursée par le Trésor l'année suivante. Le Trésor a commencé à avoir une position créditrice nette vis-à-vis de la Banque d'Algérie à partir de l'année 2000, année de création du fonds de stabilisation. L'encours de ce fonds s'est établi à 25 % du PIB à fin 2014.

De par la loi bancaire, la Banque d'Algérie gère les réserves officielles de change. Ainsi, et en contexte d'excès structurel de liquidité sur le marché monétaire, les acquisitions des réserves de change provenant de la cession des recettes d'exportation du secteur des hydrocarbures font que le principal risque patrimonial pour la Banque d'Algérie à partir de 2000 est le risque de change lié au placement et à la gestion des avoirs en devises accumulés. En effet, les réserves de change qui ne représentaient que 11,8 % du total du bilan de la Banque d'Algérie en

1991, ont progressé régulièrement au cours des années 2000 pour atteindre près de 98 % en 2014.

Dans le cadre de la politique de gestion des réserves de change définie par le Conseil de la Monnaie et du Crédit, la Banque d'Algérie adopte une approche prudente. Cette approche a permis de préserver de toute perte le capital investi et de réaliser des taux de rendements appréciables, malgré la persistance de risques depuis l'avènement de la crise financière internationale. Cela a permis de couvrir largement les coûts accrus inhérents à la conduite de la politique monétaire corrélativement à l'excès de liquidité.

Afin de couvrir ce risque, à savoir le risque de change lié à la gestion des réserves de change, la Banque d'Algérie a procédé à l'accumulation progressive de provisions, tout en veillant à ne pas inclure les gains de change latents dans les produits.

Ainsi, à fin 2014, les provisions constituées pour la couverture du risque de change ont atteint près de 900 milliards de dinars soit près de 6 % des avoirs extérieurs. En outre, la Banque d'Algérie a particulièrement consolidé sa situation patrimoniale au moyen d'une augmentation substantielle de son capital. En 2012, et en vertu des dispositions de la loi bancaire, le Conseil d'administration de la Banque d'Algérie a décidé de l'augmentation de son capital par incorporation des réserves et de certaines provisions constituées devenues sans objet. Le capital de la Banque d'Algérie est ainsi passé de 40 millions de dinars à 300 milliards de dinars, consolidant fortement sa situation patrimoniale. Depuis, la Banque d'Algérie veille à constituer des réserves légales et facultatives et à constituer des provisions en rapport avec les risques qui pèsent sur sa situation bilantaire, particulièrement le risque de change.

3. Renforcement du cadre de stabilité financière en contexte de crise économique et financière

La gravité de la crise financière mondiale et l'ampleur des mesures pour y faire face ont mis en avant la nécessité de confier davantage de

responsabilités aux banques centrales en vue de renforcer leur rôle dans la stabilité financière.

A l'instar des autres banques centrales, la Banque d'Algérie a été interpellée sur la nécessaire surveillance du risque systémique lié, notamment, à la volatilité des prix des hydrocarbures sur les marchés mondiaux et aux interconnexions entre institutions financières faisant partie du secteur bancaire. Afin de prendre en charge ces nouvelles préoccupations, l'ordonnance n° 10-04 du 26 août 2010 modifiant et complétant l'ordonnance relative à la monnaie et au crédit (2003) a élargi les missions de la banque centrale, en lui assignant, entre autres, l'objectif de stabilité financière.

Dans le même temps, le cadre et les instruments de la politique monétaire, éléments déterminants pour la stabilité financière, ont été renforcés, particulièrement avec la promulgation en 2009 d'un règlement portant instrument de politique monétaire et la consécration par la loi bancaire de 2010 de l'objectif d'inflation comme objectif explicite de la politique monétaire.

Ainsi, depuis 2010, le mandat de stabilité financière revêt une importance égale à celle de la stabilité des prix, la contribution de la politique monétaire à la stabilité monétaire et financière étant décisive au vu de la prédominance des banques dans le système financier algérien et de leur rôle potentiellement important dans le développement de l'intermédiation financière. Cette contribution est d'autant plus importante compte tenu de la persistance de l'excès de liquidité sur le marché monétaire depuis 2002. La conduite pertinente de la politique monétaire dans ce cadre renforcé est soutenue par une gestion flexible du taux de change, avec pour objectif la stabilisation du taux de change effectif réel proche de son niveau d'équilibre. Le récent choc externe, lié à la chute des prix du pétrole à partir du second semestre 2014, apporte de nouveaux défis à la politique monétaire, notamment au regard de l'impact substantiel sur la balance des paiements extérieurs qui affecte la position financière extérieure et qui pourrait peser sur la stabilité financière externe.

Etant difficiles à traduire en objectifs quantifiables du fait de leur caractère multidimensionnel, les objectifs de stabilité financière, en général, et de stabilité du secteur bancaire, en particulier, n'ont pas été précisés plus en détail dans la nouvelle loi bancaire de 2010. Cependant, le niveau des indicateurs financiers de stabilité du secteur bancaire, la contribution du secteur financier à la croissance économique, la continuité des services financiers, l'amélioration de l'inclusion financière, etc... sont pris en charge, dans une large mesure, dans la conduite de l'objectif de stabilité financière par la Banque d'Algérie.

La loi bancaire de 2010 a mis plus particulièrement en avant le rôle de la Banque d'Algérie dans le domaine de la stabilité du secteur bancaire, celle-ci devant s'assurer de la sécurité et de la solidité du secteur bancaire. Pour ce faire, elle est dotée depuis 2010 de prérogatives plus larges pour lancer toute investigation au niveau des banques et établissements financiers, permettant une plus grande capacité de détection précoce des vulnérabilités au moyen d'un meilleur suivi des banques et établissements financiers. Elle assure et conduit en permanence la supervision des institutions bancaires (banques et établissements financiers), avec un accent particulier depuis l'année 2014 sur l'orientation risques de la supervision bancaire. Elle est donc l'institution la plus appropriée pour la mise en œuvre de la politique macro-prudentielle, dont l'importance est mise en avant notamment depuis l'avènement de la crise économique et financière de 2007-2008. L'orientation risques de la supervision bancaire doit permettre de lisser le cycle de crédit des banques et établissements financiers, dans cette phase ascendante depuis 2013. Il s'agit là d'une période de hausse importante d'appétit aux risques crédits au niveau des entreprises et de forte distribution de crédits par les banques.

Quant aux instruments pouvant relever de l'approche macro-prudentielle en contexte d'excès de liquidité, des instruments en vigueur faisant partie de la réglementation micro-prudentielle, tels que le niveau du crédit hypothécaire par rapport à la valeur de propriété donnée en garantie par les particuliers, les réserves obligatoires - par ailleurs, un instrument de politique monétaire -, le ratio service de la dette/ revenus des

bénéficiaires de crédits hypothécaires ont été examinés et peuvent être modulés en fonction du risque systémique éventuel. La Banque d'Algérie veille à se doter des instruments macro-prudentiels les plus aptes à déceler les signes précurseurs de risque systémique et à le contenir. Au cours de l'année 2014, un renforcement des outils macro prudentiels a été engagé, notamment par la mise en place de nouveaux outils permettant des analyses horizontales des risques et des tests de résistance.

La réglementation relative aux instruments macro-prudentiels relève des prérogatives du Conseil de la monnaie et du crédit (autorité monétaire) qui est aussi chargé de la réglementation micro-prudentielle ; la conduite de la politique macro-prudentielle devant être assurée par la Banque d'Algérie. A cet égard, la Banque d'Algérie s'est dotée d'un Comité de stabilité financière qui :

- examine la solidité financière des banques, principalement à travers les onze indicateurs minima instaurés par le Fonds Monétaire International ;
- examine les rapports d'évaluation de la stabilité du secteur bancaire que la Banque d'Algérie élabore depuis l'exercice 2009 ;
- évalue périodiquement la solidité du secteur bancaire au moyen notamment des stress tests, développés depuis 2007 et dont les résultats permettent d'anticiper les risques de fragilisation du secteur bancaire.

Afin de renforcer le cadre opérationnel de la stabilité financière, et suite à la mise en œuvre à partir de 2010 de nouvelles règles comptables aux standards internationaux, de règles relatives à l'évaluation des risques afférents aux nouveaux produits financiers et, depuis 2011, d'une nouvelle réglementation en matière d'identification, de mesure, de gestion et de contrôle du risque de liquidité, le Conseil de la monnaie et du crédit a édicté en 2014 un nouveau dispositif prudentiel.

Des réformes relatives au dispositif réglementaire prudentiel ont été ainsi introduites pour une conformité des règles prudentielles aux nouveaux standards et normes du Comité de Bâle. Dans ce sens, trois règlements ont été édictés par le Conseil de la monnaie et du crédit au premier trimestre 2014, avec effet à partir d'octobre, portant ratios de solvabilité,

grands risques et participations, et classement et provisionnement des créances et engagements par signature. Dans cette nouvelle réglementation, le ratio de solvabilité minimum par rapport au « tier one » est fixé à 9,5 %, soit un ratio supérieur au ratio minimum recommandé par le Comité de Bâle, et celui par rapport aux fonds propres réglementaires à 12 %.

Ces nouvelles dispositions visant à renforcer le cadre prudentiel et donc les instruments de supervision et de contrôle, contribuent à consolider davantage la stabilité et la solidité du système bancaire algérien qui gagne en profondeur. L'évaluation réalisée par la Banque d'Algérie au titre de l'année 2014 indique que les banques de la place satisfont dans leur ensemble à l'exigence en matière de coefficient de liquidité, même si l'année sous revue a enregistré une relative stabilisation de la liquidité bancaire.

Après une évaluation du secteur bancaire et financier effectuée en 2013, dans le but d'un approfondissement de la réforme du secteur bancaire et de consolidation additionnelle de la stabilité financière, une estimation des indicateurs de solidité financière à fin 2014 montre que la solidité du secteur bancaire est relativement préservée en dépit de la phase ascendante du cycle de crédits. Les ratios de solvabilité restent appréciables en 2014, environ 13 % par rapport aux fonds propres de base et 16 % par rapport aux fonds propres réglementaires. La rentabilité des fonds propres s'est consolidée en 2014 à 24 %, de même que le rendement des actifs, en situation de liquidité encore ample. Ces indicateurs de solidité financière sont en phase avec ceux des pays émergents comparables.

Par ailleurs, dans le cadre de prérogatives plus larges instituées en 2010, englobant le fonctionnement, la surveillance et la sécurité des systèmes de paiements, la Banque d'Algérie a complété en 2014, la mise à jour de l'infrastructure moderne des systèmes de paiement, répondant aux standards internationaux et mise en place en 2006. Cette action de modernisation des systèmes des paiements favorise davantage l'inclusion financière au profit des ménages, notamment en permettant une

application fluide du dispositif en la matière mis en place en décembre 2012.

Enfin, l'utilisation soutenue des instruments macro-prudentiels mis en place permettra de renforcer la conduite de la politique monétaire, le risque crédit se manifestant comme principal risque pour la stabilité financière à moyen terme, en situation de début d'emballement du cycle de crédit porté par la persistance de l'excès structurel de liquidité. Dans le contexte de choc externe à partir de 2014, la nouvelle approche plus prospective et fondée sur les risques mettra davantage l'accent sur le processus d'allocation des crédits par les banques afin d'endiguer la réapparition de risques concentrés.