

Réflexions sur l'architecture institutionnelle de la régulation financière en Algérie

Benlameur Naïma

Maître de conférences. Faculté des sciences économiques, sciences
commerciales
Université d'Alger 3.

Résumé :

Cet article vise, entre autres, à enrichir la discussion portant sur l'évolution de l'architecture institutionnelle de la régulation financière.

Notre problématique s'articule autour des questions suivantes : Quel est l'état actuel de l'architecture institutionnelle de la régulation et de la supervision financière en Algérie ? Quels sont les modèles de régulation financière qui existent dans le monde ? Quelles réformes pour le modèle algérien existant ?

Au cours de cet article, nous essayerons en premier lieu de faire le point sur l'état de la supervision et de la régulation de la sphère financière dans le sens le plus large. En deuxième lieu, nous allons étudier les différents types d'architecture institutionnelle de la régulation financière qui existent dans le monde ; ainsi que la place des banques centrales dans le dispositif de supervision. En troisième lieu, nous tenterons de tirer les leçons pour une réforme éventuelle de l'architecture institutionnelle de la régulation financière en Algérie.

Mots Clés

Architecture institutionnelle – régulation – supervision - système financier – banque centrale - autorités administratives indépendantes.

Résumé

ملخص

يهدف هذا المقال لإثراء النقاش حول تطور الهيكلة المؤسساتية للضبط المالي. تتمحور الإشكالية حول الأسئلة التالية: ما هو الوضع الحالي للبنية المؤسساتية للإشراف والضبط المالي في الجزائر؟ ما هي نماذج الهياكل المؤسساتية للضبط المالي في العالم؟ ما هي الإصلاحات الملائمة للنموذج الجزائري الحالي؟

في هذا المقال، سنحاول أولاً تقييم حالة الضبط للقطاع المالي في أوسع معانيه. ثانياً، سنقوم بدراسة مختلف أنواع الهياكل المؤسساتية للضبط المالي التي توجد في

العالم؛ ودور البنوك المركزية في جهاز الإشراف. ثالثاً، سنحاول استخلاص الدروس من أجل الإصلاح الممكن للهيكل المؤسسي للضبط المالي في الجزائر.

الكلمات المفتاحية

الهيكلية المؤسساتية - الضبط - الإشراف - النظام المصرفي - النظام المالي - البنك المركزي - الهيئات الإدارية المستقلة -

1. Introduction

La régulation est un terme d'origine américaine qui trouve sa source, en économie, dans les années 1930 suite au programme du président Roosevelt «The New Deal» qui a appliqué la vision keynésienne d'intervention de l'Etat dans une économie libérale, la crise de 1929 ayant démontré que les mécanismes du marché (ou la main invisible d'Adam Smith) ne suffisaient pas à établir l'équilibre. En français, ce terme est souvent traduit par «réglementation», et il désigne l'action d'établir des règles, qui justement sont là pour corriger les défaillances du marché, souvent en instaurant des autorités administratives indépendantes du pouvoir politique. La supervision quant à elle, est l'action de s'assurer que les agents économiques «supervisés» s'acquittent de leurs missions dans le respect de la loi et des règles instaurées dans le secteur défini¹.

On peut définir les autorités administratives indépendantes par le fait qu'elles sont des organismes publics indépendants jusqu'à un certain degré de l'exécutif, ou en tout cas une plus grande indépendance de l'encadrement politique direct que l'administration classique. Les autorités administratives indépendantes possèdent dans de nombreux cas, l'aptitude punitive et réglementaire qui la rend parfois des organisations quasi-judiciaires, d'où l'appellation d'autorités «de régulation». Ce modèle administratif a eu un grand essor à partir des années 1970 dans les économies libérales pour faire face à certains défis dans des secteurs tels que ceux de la communication, les télécommunications, et l'énergie. L'on a confié à ces autorités des missions de l'autorité de surveillance, à qui on a attribué une certaine autonomie, même si certaines d'entre elles sont «adossées auprès» d'un ministère particulier.

Dans la sphère bancaire et financière, les modalités de l'intervention publique ont beaucoup évolué suite à la mutation financière. La déréglementation a aboli les législations bancaires existantes depuis la fin des années trente, où il a été reconnu que l'activité des banques dans le marché boursier fût la principale raison des difficultés traversées par le secteur bancaire dans le sillage de la Grande Dépression en 1929. La régulation qui était alors la réponse des autorités américaines à la crise, s'est assurée d'interdire l'activité des banques sur le marché boursier et d'imposer de nombreuses restrictions sur l'industrie (telles que les restrictions géographiques, et les restrictions sur certains produits, etc ...). Mais avec la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, on a commencé à lever ces restrictions graduellement. Cette dérégulation a créé un environnement concurrentiel sévère, dont les symptômes les plus importants

sont une vague de fusions dans le secteur bancaire mondial, ainsi que des crises bancaires successives dans de nombreux pays à travers le monde.

Historiquement, on a pu observer que la déréglementation et la (re) réglementation se succèdent au rythme des crises et des cycles économiques. En effet, des vagues successives de démantèlement de tout type de contrôle ont laissé place à une supervision prudentielle dont le but était d'orienter les comportements des institutions financières vers plus de prudence.

Un autre produit de la mutation financière est l'évolution de l'architecture institutionnelle même de la régulation et de la supervision financière.

On entend par l'architecture institutionnelle de la régulation financière le nombre d'instances responsables du contrôle et de la supervision des institutions financières et du marché, et la forme structurelle qu'elle prend pour faire son travail dans les meilleures conditions, ainsi que le rôle de la banque centrale dans cette configuration. Avec l'innovation financière et la mutation financière subséquente, les lignes de démarcation entre les métiers de la finance et des secteurs deviennent floues², ainsi certains pays ont-ils opté pour un régulateur unique des secteurs bancaire, d'assurance et de marché boursier.

2. L'architecture institutionnelle de la régulation financière dans le monde

La notion d'architecture institutionnelle soulève des questions et des problématiques importantes à notre avis, notamment: le nombre approprié des autorités installées, et en particulier le compromis entre avoir une série d'autorités (ou de commissions) spécialisées, ou des autorités intégrées qui soient responsables de plus d'un secteur du système financier, ou bien l'adoption d'une autorité unique qui comprend tous les aspects de la régulation du système financier ; est-il souhaitable de combiner ou de séparer la régulation prudentielle et la régulation commerciale (relative à l'activité régulière des institutions financières) ? Quel est le rôle de la banque centrale dans la régulation et la supervision ?

Certains économistes³ pensent que les raisons de la modification et de la réforme de l'architecture organisationnelle de la supervision peuvent être issues de problèmes du secteur bancaire tel que fût le cas au Royaume-Uni et en Suède. Ces deux pays ont opté pour une modification radicale de l'architecture institutionnelle de la régulation et de la supervision et ont adopté le modèle intégré (méga-agence⁴) en raison des troubles et des difficultés financières et bancaires fréquentes. Alors que l'Australie et Les Pays Bas ont choisi une structure réglementaire sous la forme de "Twin Peaks" (ou sommets jumeaux⁵) à la suite des changements et des transformations qui ont eu lieu dans l'industrie nationale des services financiers.

Il existe un grand nombre de formes adoptées par différents pays et il n'y a pas de consensus sur les critères de catégorisation de ces différentes architectures institutionnelles⁶. Nous allons adopter le même critère adopté par le FMI et les institutions financières internationales⁷ à savoir, la distinction entre le modèle de régulateur unique (ou intégré), et le modèle des autorités de régulation multiples. Lors du choix de l'architecture institutionnelle, il existe divers arguments en faveur et contre le régulateur unique. Dans ce qui suit, nous allons passer en revue ces arguments.

2. 1. Arguments pour et contre le régulateur unique

L'émergence de conglomérats financiers pose un problème aux frontières traditionnelles entre les agents sujets à la régulation et aux autorités de régulation, et rend la tâche de ces dernières plus compliquée. L'innovation financière et l'émergence de nouveaux marchés financiers ont rendu les caractéristiques du risque des sociétés financières et du système financier en général plus complexes. En particulier, la dimension formelle de contrôle et de surveillance ne peut pas rester confinée à l'industrie bancaire où les banques ont perdu un peu de leurs caractéristiques classiques, qui faisaient l'objet d'une surveillance par la banque centrale.

Dans le même contexte, Masciandaro⁸ affirme que "l'existence d'un seul système de supervision semble être la meilleure réponse naturelle aux défis posés par l'intégration des marchés financiers". Mais a-t-il raison ?

2. 1. 1. Les arguments en faveur du régulateur unique

Cette approche est en cours de développement par le Forum conjoint⁹ et est déjà adoptée par un nombre croissant de pays dans le monde. Le modèle de régulation unifié a gagné en popularité, surtout depuis que les agents financiers régulés se sont mis à intégrer leurs activités, et deviennent des conglomérats¹⁰ à la gestion du risque centralisée.

On peut dire que le modèle intégré est devenu plus populaire et que son adoption dans le monde s'est accélérée depuis les réformes du secteur financier au Royaume-Uni¹¹. Dans les années 1990 et les premières années du nouveau millénaire, de nombreux pays ont choisi de suivre le modèle britannique, peut-être pour des raisons de la forte compétitivité des marchés financiers et pour attirer des fonds puisque cette fusion des autorités serait perçue comme preuve de souplesse institutionnelle.

Le régulateur financier unifié peut non seulement avoir pour objectif de prévenir la défaillance des institutions face à des déséquilibres du marché

(des problèmes d'aléa moral et des problèmes de sélection adverse), mais peut aussi assurer la protection des clients des institutions financières. Pour cet effet, l'autorité de régulation a besoin de mettre au point des principes de la gestion (et de gouvernance) des institutions financières et d'assurer leur mise en œuvre grâce à un réexamen périodique.

La fonction de gestion des risques dans les banques, banques d'investissement et des compagnies d'assurance (et tout autre agent du secteur financier) est devenue très complexe en utilisant des méthodes statistiques sophistiquées pour analyser les données du marché et des scores pour distribuer du crédit. En raison de la nécessité pour chacun des trois secteurs de la gestion des risques et de l'utilisation des données similaires et des méthodologies similaires, certains économistes estiment qu'il y a des économies d'échelle possibles pour les régulateurs qui les encourageraient à adopter une approche globale et unifiée. On estime également que cette dernière approche assurerait la parité réglementaire entre les secteurs. Les économies d'échelle signifient que les coûts de régulation des secteurs financiers diminuent lorsque l'on ajoute un secteur au total des secteurs; de plus, chaque secteur pourra profiter du même degré et de la même qualité de la régulation et de la supervision.

D'autres aspects où il peut y avoir des économies d'échelle dans les organismes de réglementation sont à considérer, notamment en ce qui concerne les exigences de compétences et la nomination du personnel avec des compétences et des qualifications appropriées. Il est possible que la répartition optimale du personnel au sein d'une autorité unifiée soit plus facile que ce serait le cas dans la modèle d'architecture institutionnelle spécialisée mais fragmentée (c'est à dire un organisme de régulation pour chaque secteur). Si l'offre d'expérience dans le marché du travail est insuffisante, on peut utiliser l'expertise existante plus efficacement si elle est concentrée au sein d'un seul organisme. Un organisme similaire peut également offrir de meilleures perspectives de carrière pour l'expertise existante¹². D'autre part, il peut être considéré que la responsabilité (ou l'imputabilité) peut également être plus spécifique dans le modèle unifié parce qu'il serait difficile de faire du déni de responsabilité ou de jeter le blâme sur les autres.

2. 1. 2. Arguments contre le régulateur unique

Le modèle unique peut sembler séduisant de premier abord mais il soulève de nombreuses réserves. On peut affirmer que les entreprises dans tous les sous-secteurs du système financier se sont diversifiées, mais le cœur

de métier dans presque tous les cas est encore dominant. Donc, la nature du risque peut être assez différente pour justifier des approches différentes pour la régulation et la supervision. Les compagnies d'assurance, par exemple, ont des passifs qui n'ont pas de valeur spécifique sur le long terme, tandis que leurs actifs sont commercialisables avec des valeurs générales facilement vérifiables. Les banques, quant à elles, ont tendance, d'avoir des passifs à court terme relativement avec des actifs difficiles à liquider et à évaluer. Ainsi, des règles prudentielles et de supervision applicables à la fois aux différents secteurs seront-elles nécessairement différentes, et il semblerait qu'atteindre l'efficacité dans l'intégration de leurs régulations soit plus difficile dans la pratique que dans la théorie¹³.

Dernière réserve pour le choix de la forme unifiée est la possibilité d'un risque moral supérieur, où le public peut supposer que tous les créanciers des institutions supervisées par un régulateur unique donné recevront une protection égale.

A notre avis, les arguments pour et contre pour les autorités de régulation uniques devraient être examinés dans le respect des spécificités de chaque économie, il est certain que l'architecture institutionnelle optimisée pour le contrôle et la supervision varie selon le pays, en fonction de l'architecture de son système financier et de la taille de l'économie, de l'environnement politique et des traditions institutionnelles.

2. 2. Cas des Banques centrales

Face à la complexité de l'activité financière, les banques centrales ont acquis un rôle prépondérant exceptionnel en tant que superviseurs de la régulation financière.

Il existe de multiples raisons pour ne pas donner tous les pouvoirs d'une autorité unique à la Banque centrale, surtout quand il y a une totale indépendance de la banque centrale du gouvernement dans la formulation et la conduite de la politique monétaire, ce qui risque d'en faire une institution trop forte¹⁴ (ce que les agents politiques trouvent indésirable, surtout compte tenu de la question de la responsabilité et de l'imputabilité).

L'une des raisons suscitées est que la banque centrale est par définition le prêteur en dernier ressort pour les banques. En faire d'elle le régulateur unique peut être un signe qui sera considéré comme l'expansion de la fonction de dernier ressort pour le reste des institutions financières dans le système. D'autre part, cela peut élargir l'aléa moral qui peut se produire lorsqu'on pensera que les institutions financières ou leurs clients peuvent

être compensés en cas de perte causée par le manque de solvabilité. C'est ce qu'on appelle l'aléa moral de l'effet de flou. L'intervention forte de la Banque centrale pour surveiller les opérations financières (bancaires et non-bancaires confondues) soulève des craintes de l'émergence de l'aléa moral de l'effet de flou, ou son expansion à de plus importants services financiers qui n'étaient pas sous la supervision du prêteur en dernier ressort. De nombreux analystes estiment que cet aléa moral a des effets très graves, et qu'il serait sage de ne pas inclure la banque centrale dans les schémas de restructuration des autorités de régulation. En fait, même dans l'exemple le plus célèbre de régulateur unique qu'est le Royaume Uni, ce pays a conservé sa banque centrale (la Banque d'Angleterre) avec des objectifs de poursuite de politique monétaire, tout en mettant au point un modèle exemplaire d'autorité de régulation unifiée, qui a été depuis copié et recopié de par le monde.

3. L'architecture institutionnelle de la régulation financière en Algérie

L'Algérie suit une division sectorielle pour la régulation dans le secteur financier en général, et une division fonctionnelle dans le secteur bancaire en particulier, où il y a une autorité administrative indépendante à la tête du secteur des marchés de valeurs, du secteur des assurances, et deux autorités administratives indépendantes à la tête du secteur bancaire.

3. 1. En matière bancaire

Dans le domaine des activités proprement bancaires, la législation bancaire confie les pouvoirs de réglementation, d'agrément et de surveillance à deux instances collégiales distinctes et indépendantes l'une de l'autre. Chacune a ses propres règles d'organisation et de fonctionnement.

- le Conseil de la monnaie et du crédit (CMC), qui a pour missions de fixer les prescriptions d'ordre général applicables aux banques et établissements financiers, de prendre les décisions individuelles et, notamment, de délivrer les autorisations prévues par les dispositions législatives et réglementaires ;

- la Commission bancaire qui a, pour sa part, une triple mission :

- surveiller la situation financière des banques et des établissements financiers,
- veiller au respect, par ceux-ci, des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables,
- sanctionner les manquements constatés.

Donc, les fonctions d'agrément et de réglementation échouent au CMC, quant à la supervision, elle est l'apanage de la Commission bancaire.

La Commission bancaire est l'autorité chargée de s'assurer du respect par les banques et établissements financiers de la réglementation professionnelle qui leur est applicable. A ce titre, la Commission surveille la situation financière des établissements assujettis, exerce les contrôles sur pièces et sur place et sanctionne les éventuelles infractions. Les missions de contrôle sont confiées à la Direction générale de l'inspection générale, un département spécialisé de la Banque d'Algérie. La supervision se fait à travers un dispositif qui s'appuie sur le contrôle sur pièces et le contrôle sur place. La Banque d'Algérie est chargée, pour le compte de la Commission, d'organiser et d'effectuer ces contrôles.

La Commission bancaire dispose d'un large pouvoir de sanctions qui va de l'avertissement au retrait d'agrément. Elle a utilisé ce pouvoir à plusieurs reprises en prononçant des amendes et des retraits d'agrément à plusieurs banques entre 2003 et 2006, essentiellement des banques à capitaux privés nationaux.

En application de la réglementation, la Commission Bancaire peut demander aux banques et aux autres établissements financiers, tous renseignements et éclaircissements, ainsi que toutes justifications nécessaires à l'exercice de sa mission. Elle peut étendre son contrôle aux participations et aux relations financières, entre les personnes morales qui contrôlent directement ou indirectement tout intermédiaire financier, et est autorisée à demander à toute personne concernée, la communication de tout document ou de tout renseignement. Pour parfaire sa mission, le secret professionnel ne lui est pas opposable. Bénéficiant de pouvoirs très étendus, la Commission est autorisée à prendre des mesures disciplinaires qui peuvent prendre différentes formes et qui vont de l'avertissement au retrait de l'agrément (il s'agit de l'avertissement, du blâme, de l'interdiction d'exercer certaines opérations, de la suspension temporaire d'un ou de plusieurs dirigeants avec ou sans nomination d'administrateur provisoire, de la cessation de fonction d'un ou de plusieurs dirigeants avec ou sans nomination d'administrateur provisoire, du retrait d'agrément).

3. 2. En matière financière

Cette section est dédiée au marché des capitaux. Outre la Commission d'Organisation et de Surveillance des Opérations de Bourse (COSOB), les autres intervenants institutionnels du marché sont la Société de Gestion de la

Bourse des Valeurs (SGBV), les Intermédiaires en Opérations de Bourse (IOB) et Algérie Clearing (dépositaire central). Sans préjudice de la compétence dévolue aux autorités bancaires (notamment en ce qui concerne les IOB, les banques intervenant comme intermédiaire dans la bourse), la tutelle des activités financières est exercée par la COSOB.

Pour accomplir ses missions, la COSOB est dotée d'un pouvoir réglementaire, d'un pouvoir de surveillance et de contrôle et d'un pouvoir de sanction, c'est à dire disciplinaire et arbitral. La COSOB, est donc le modèle unique algérien de régulation et de supervision financière dans la même agence.

La SGBV prend en charge les activités suivantes :

- l'organisation pratique de l'introduction en bourse des valeurs mobilières ;
- l'organisation matérielle des séances de bourse et la gestion du système de négociation et de cotation ;
- l'organisation des opérations de compensation des transactions sur valeurs mobilières ;
- la publication d'informations relatives aux transactions en bourse et l'édition d'un Bulletin officiel de la cote (BOC).

Les missions de la société sont exercées sous le contrôle de la COSOB.

L'activité des IOB est réglementée, surveillée et contrôlée par la COSOB. Elle est soumise à l'agrément de celle-ci.

Algérie Clearing est une société par actions. Elle a été créée pour exercer les missions de dépositaire central des titres en Algérie.

3. 3. En matière d'assurance

Le secteur de l'assurance et de la bancassurance¹⁵ est régi par l'ordonnance 95-07 relative au code des assurances. Selon l'article 209 de cette loi, le ministre des finances est le responsable du contrôle agissant par le moyen de la structure chargée des assurances. Donc la fonction de régulation n'est pas indépendante de l'exécutif.

Le législateur a prévu des autorités administratives indépendantes qui sont en charge du secteur.

- le Conseil National des Assurances : cadre de concertation entre les diverses parties impliquées, le conseil se veut un organe consultatif des pouvoirs publics et centre de conception et de réalisation des études techniques ;

- et la Commission de supervision des assurances : elle a pour objet de protéger les intérêts des assurés en veillant à la régularité des opérations d'assurance entre autres. C'est l'organe de supervision au sens de notre papier.

Le ministre des finances joue un rôle prépondérant dans le secteur des assurances puisqu'il intervient pour délivrer l'autorisation préalable pour l'ouverture des succursales d'assurance étrangère et pour l'ouverture de bureaux de représentation de sociétés d'assurance. Les sociétés d'assurance ne peuvent exercer leur activité qu'après avoir obtenu l'agrément du ministre.

4. Quelles réformes de l'architecture institutionnelle de la régulation financière en Algérie ?

Qu'en est-il de la réforme de l'architecture institutionnelle de la régulation financière de l'Algérie ? On est habitué au mimétisme institutionnel qui caractérise nos réformes alors, si jamais l'on décide d'avoir une économie de marché qui évolue vers les conglomérats financiers, on doit changer le dispositif de supervision sans aucun doute. Sur le plan doctrinal, il n'est pas inconcevable d'adopter le modèle de régulateur unique, qui malgré les arguments théoriques qui s'y opposent continue de gagner du terrain dans les discussions relatives à l'harmonisation et à la modernisation des pratiques de régulations nationales.

A première vue, la modernisation de l'architecture institutionnelle de régulation semble nécessaire mais rencontre des obstacles objectifs, dont le plus important à notre avis est que l'application du concept d'autorités indépendantes de régulation est problématique en Algérie, même dans sa forme la plus basique.

Ces institutions devraient permettre au pouvoir exécutif (le gouvernement) de se retirer du domaine mais cela n'est pas le cas en Algérie dans certains domaines. Par exemple, dans l'activité de capital investissement et dans le domaine des assurances, Zouïmia¹⁶ souligne quelques contradictions.

Tout d'abord, l'activité de capital investissement, qui est constituée sous la forme de société par action, et qui a pour objet la participation dans le capital social et toute opération d'apport en fonds propres et en quasi-fonds propres dans les entreprises en création, en développement, en transmission ou en privatisation. La logique voudrait que ce type d'activité soit soumis à autorisation de la COSOB, mais le législateur subordonne l'exercice de cette activité à l'autorisation préalable du ministre des finances, après avis de la COSOB, et de la Banque d'Algérie.

De la même façon, en matière d'assurance, l'exercice des activités d'assurance et de réassurance est subordonné à l'obtention d'un agrément délivré par le ministre des finances après avis du Conseil National des Assurances. Si l'exécutif garde des prérogatives de réglementation, on ne peut pas parler de régulation proprement dite.

En faisant abstraction de la situation présente de la régulation financière, on peut dire que si un pays décide de changer l'architecture institutionnelle de la surveillance, il y a généralement une période transitoire au cours de laquelle la responsabilité est décalée d'un ensemble des organes de contrôle à l'autre. Au cours de cette phase transitoire, il existe un risque que la stabilité du système financier pourrait être compromise, en particulier si le vide de contrôle existe pendant une période prolongée. On peut craindre cette déstabilisation temporaire si la réforme est enclenchée en Algérie, mais l'on doit décider de faire un arbitrage entre ce risque et les bénéfices de la mise à niveau du secteur financier avec les bonnes pratiques internationales quelles qu'elles soient.

Comment décider alors quel est le meilleur modèle de régulation ? On peut affirmer sans risque de se tromper que l'architecture institutionnelle de régulation financière est une variable dépendante des caractéristiques de chaque pays. Quelles sont les caractéristiques nationales individuelles qui peuvent jouer un rôle dans l'adoption d'une structure spécifique de régulation financière et de supervision ? Il y a toute une gamme de facteurs qui influencent ce choix. Ces facteurs peuvent être de nature financière, politique, juridique, institutionnelle, environnementale ou géographique. Nous allons étudier ici les facteurs financiers et institutionnels.

Pour les facteurs financiers, il est logique que la modification de l'architecture de supervision accompagne le changement dans l'industrie financière, qui affecte ses divers secteurs, ses services et les comportements de ses agents. Quintyn et Taylor¹⁷ affirment que « l'organisation de régulation doit refléter l'organisation de l'industrie sujette à la régulation », tandis qu'Abrams et Taylor¹⁸ affirment que « l'architecture institutionnelle de la régulation du système devrait refléter la structure du marché ».

En Algérie, la sphère budgétaire domine l'économie comme le souligne Hassam¹⁹, le marché intérieur a un caractère centralisé, et l'économie se distingue par sa faible intégration à l'économie mondiale et régionale ; toutes caractéristiques qui n'encouragent pas l'émergence d'un système financier et bancaire national moderne.

Les établissements bancaires algériens, en particulier, se caractérisent par leur faible taille, par la nature de leurs activités, tournées essentiellement vers le marché local, et par leur faible exposition aux risques de marché. En effet, les banques algériennes restent relativement loin des activités de marché. De manière générale, le secteur bancaire algérien est caractérisé par un faible niveau de bancarisation et un niveau élevé de liquidité bancaire. Le secteur reste prédominant dans le système financier dans sa globalité, et demeure encore dans une grande proportion dédié au financement public. Ces caractéristiques ne semblent pas en faveur d'une réforme qui bouleverserait l'équilibre précaire qui nous apparaît caractériser le système de financement de l'économie.

D'autre part, certains économistes estiment que la taille de l'économie ainsi que la taille du secteur financier pourraient expliquer l'architecture institutionnelle de la régulation financière. Fleming et Taylor²⁰ ont été les premiers à utiliser les arguments de la petite taille de l'économie et les économies d'échelle comme facteurs jouant un rôle dans l'adoption de l'architecture de supervision financière intégrée.

La plupart des études économétriques faites depuis sur le sujet estiment que le fait de concentrer les activités de surveillance survient en raison de la croyance qu'il permet aux décideurs de bénéficier des avantages associés à la réduction des dépenses.

Des études empiriques ont testé la relation entre la taille du secteur financier et le choix d'une architecture donnée, et ces études ont trouvé que les économies de petite taille et les petits marchés financiers sont les plus susceptibles d'augmenter la concentration de sa structure de supervision. L'économie algérienne est sans doute une économie de petite taille, alors, le choix rationnel serait d'opter pour un régulateur unique selon ces dernières études. Mais qu'en est-il des autres facteurs ?

Pour les facteurs institutionnels qui influencent le choix de structure de régulation, cela se résume au rôle joué par la banque centrale dans la régulation et la supervision financière. Parmi les études qui se sont penchées sur cet aspect, une étude réalisée par Masciandaro et Freytag²¹.

Selon ces deux auteurs, si l'intervention de la banque centrale dans le processus de supervision est simple et minimal, il est possible qu'un degré élevé de surveillance intégrée puisse coexister et vice versa. En Algérie, le rôle de la banque centrale est primordial à notre avis (la présence du gouverneur de la Banque d'Algérie à la tête des deux institutions de

régulation et de supervision renforce cette idée), et l'on peut même affirmer que c'est l'une des institutions les plus irremplaçables au cœur du système financier, donc, il est improbable de voir une institution nouvelle la supplanter, ou même la concurrencer dans le processus de régulation financière si l'on se réfère aux études suscitées.

Notre tour d'horizon des études de recherche consacrées au thème d'architecture institutionnelle de régulation ne nous permet pas de trancher malheureusement en faveur ou contre le modèle de régulateur unique. On peut néanmoins évoquer la matrice de régulation selon Llewellyn²² dans le cas où les décideurs algériens choisissent d'entreprendre des réformes dans le domaine financier. Selon cette matrice, il existe quatre domaines de la régulation et de la supervision identifiés qui, de diverses manières, ont besoin d'être pris en compte lors de l'élaboration d'une structure institutionnelle:

a. une réglementation prudentielle (en mettant l'accent sur la sécurité et la solidité des institutions financières individuelles qu'elles soient des banques, des compagnies d'assurance ou des négociants en valeurs mobilières, qui peuvent également être inclus dans un conglomérat financier),

b. une régulation et une supervision systémiques, conçues pour surveiller la stabilité du système financier dans son ensemble et plus particulièrement le système bancaire et de paiements,

c. la protection des consommateurs (axée sur les arrangements de type conduite des affaires visant à protéger le consommateur contre des facteurs tels que des renseignements incomplets, de mauvaises pratiques par les sociétés financières, des pratiques déloyales, etc.), et

d. la concurrence (conçue pour assurer qu'il y ait un degré approprié de concurrence dans le système financier et que les pratiques anticoncurrentielles par les entreprises financières sont abandonnées).

5. CONCLUSION

Au cours des dernières décennies, la globalisation progressive des marchés financiers et l'ouverture croissante aux marchés extérieurs ont fait que certaines problématiques relatives aux questions financières à l'échelle mondiale occupent aujourd'hui une place prépondérante dans les travaux de recherche au côté des problématiques relatives aux systèmes financiers nationaux ou locaux. L'une de ces problématiques est le choix de l'architecture institutionnelle de régulation financière adéquate.

Partout dans le monde, de nombreux pays reconsidèrent l'architecture institutionnelle des organismes de réglementation et de surveillance dans le secteur financier. Ce réexamen reflète la préoccupation que les structures existantes, qui ont souvent été établies dans un environnement de marché et institutionnel très différent de celui qui existe aujourd'hui, sont peut-être devenues impropres à satisfaire les objectifs clés de la régulation efficace. On peut néanmoins remarquer que l'architecture institutionnelle de régulation reflète le degré de l'évolution des systèmes régulés.

Du point de vue du développement, la question principale qui se pose est de savoir si la structure organisationnelle existante de la fonction réglementaire et de surveillance financière est adéquate pour superviser un secteur financier rapidement évolutif qui se caractérise par de nouveaux types d'institutions financières et de nouvelles structures institutionnelles (comme les conglomérats financiers.)

En Algérie, la modernisation du secteur financier est tributaire de réformes de fond qui manquent souvent de clarté et de cohérence. Quelque soit la direction que l'on choisit pour l'architecture institutionnelle financière, qu'elle soit sous la forme d'un régulateur unique ou bien le modèle présent de multiples autorités, une attention particulière doit être portée à l'autonomie et à l'indépendance des régulateurs, leurs objectifs doivent être définis de manière claire et leurs prérogatives doivent être en adéquation avec le degré de responsabilité exigé d'eux. Si ces points sont ignorés, on risque de remplacer un modèle boiteux par un autre qui ne vaille mieux.

Notes Bibliographiques

¹ Pour une étude plus approfondie sur les fondements théoriques et les instruments de la régulation (bancaire- mais qui s'applique également à l'analyse financière) cf. notre article : Benlameur Naïma, "les fondements théoriques de la régulation bancaire", Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques, n°01/2009, Université d'Alger, Faculté de Droit.

² Ou ce qui est désigné comme « the blurring effect », cf. : Van der Zwet Annemarie . (2003) "The Blurring of distinctions between financial sectors: Fact or Fiction?", Occasional Studies vol 1 n°2, De Nederlandsche Bank.

³ Prast, Henriette.M. & Iman Van Lelyveld, (2004) "New architectures in the regulation and supervision of financial markets and institutions: The Netherlands," Open Access publications from Tilburg University Tilburg University. p4

⁴ Les Anglais utilisent généralement le terme agence pour désigner une autorité.

⁵ Par exemple, Les Pays Bas sont l'un des pays leaders dans le domaine de bancassurance, ce qui a permis d'adopter la structure "Twin Peaks" depuis 2004. Selon ce modèle, il y a une distinction entre la surveillance prudentielle d'une part et le contrôle de la conduite des affaires d'autre part. La Banque Centrale des Pays Bas (qui a fusionné avec l'autorité responsable de la régulation de l'assurance) est devenue l'organe responsable de la surveillance prudentielle des établissements financiers, tandis que l'Autorité des marchés financiers (AFM) scrute la bonne conduite des affaires et la transparence de l'activité.

⁶ Bouretz Emmanuelle, Jean Louis Emery (2010), « Autorité de contrôle prudentiel », Collection les essentiels de la banque et de la finance, Revue Banque Editions, Paris, France.

⁷ Different contributors, "Financial sector assesment, a handbook", the International Bank for Reconstruction and Development/the World Bank/the International Monetary Fund, Washington DC, USA.

⁸ Masciandro Donato. (2006), "E Pluribus Unum ? Authorities' Design in Financial Supervision: Trends and Determinants", Open Economies Review 17, p73-102

⁹ Le Forum conjoint (précédemment connu sous le nom Le Forum conjoint sur les conglomérats financiers) est un groupe international réunissant des représentants de réglementation financière de la banque, de l'assurance et des valeurs mobilières. Il fonctionne sous l'auspice des organismes internationaux pour ces secteurs, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB), l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) et l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA). Le groupe développe l'orientation, les principes et identifie les meilleures pratiques qui

sont d'intérêt commun pour les trois secteurs. Le objectifs de ce forum sont de (a) mettre en place des principes de contrôles plus efficaces des institutions financières dans les principes de conglomérats financiers et (b) de faciliter l'échange d'informations entre les superviseurs au sein de leurs propres secteurs et entre les superviseurs des différents secteurs. Il peut être considéré comme une première étape vers la création d'une autorité de régulation mondiale unifiée.

¹⁰ Un conglomérat financier est un groupe de sociétés sous contrôle commun dont exclusive ou principales activités consistent en la fourniture de services dans au moins deux secteurs financiers différents (banque, valeurs mobilières, assurance).

¹¹ L'Autorité des services financiers au Royaume-Uni (Financial Services Agency-FSA) a été créée en 1997 indépendante et différente de l'autorité de la Banque centrale (Banque d'Angleterre). Cette nouvelle autorité a la responsabilité de la supervision financière des secteurs financiers de base à l'exception des fonds de pension.

¹² Il convient de souligner que le point de la carrière des régulateurs a été mis en lumière après la crise financière internationale en 2007-2008, où l'on s'est rendu compte que les banques et établissements sujets à la régulation offraient de meilleurs avantages aux experts, y compris ceux déjà en poste au sein des autorités de régulation.

¹Thompson, G. (1996), 'Regulatory Policy Issues in Australia', in Edey, M. (ed.), Future of Financial System, Sydney, Reserve Bank of Australia.

¹³ David T Llewellyn , Institutional structure of financial regulation: the basic issues Paper presented at World Bank seminar Aligning Supervisory Structures with Country Needs Washington DC, 4-5th December, 2003, p14

¹⁴ L'ordonnance relative aux assurances n° 95-07 du 25 janvier 1995, modifiée et complétée par la loi n° 06-04 du 20 février 2006, accorde pouvoir aux sociétés d'assurance de distribuer les produits d'assurance par l'entremise des banques et des établissements financiers.

¹⁵ Zoäïmia, Rachid, Droit de la Régulation Economique, collection Droit pratique, Berti Editions, 2006, p36, 37.

¹⁶ Quintyn Michael et Taylor Michael (2006) "Aligning Supervisory Structures with Country Needs in Small Open Economies: The Case of Sub Saharan Africa", IMF Working Paper

¹⁷ Abrams R.K et Taylor Michael (2000), "Issues in the Unification of Financial Sector Supervision", IMF Working Paper 00/213.

¹⁸ Hassam, Fodil, le système bancaire algérien, essai sur les capacités d'intermédiation des banques publiques en contexte d'économie étatique et d'attente libérale, éditions L'économiste d'Algérie, 2012, p 9.

¹⁹ Fleming, Alex, Taylor Michael (1999) "Integrated Financial Supervision: Lessons of Scandinavian Experience", Finance & Development, vol 36 n°4, p42-45

²⁰ Freytag Andreas, Masciandaro Donato (2005) “Financial Supervision Fragmentation and Central Bank Independence: The Two Sides of the Same Coin?”, University of Lecce Economics Working Paper n°76/37

²¹ Llewellyn , op. cit. p12