

CHAPITRE VII :
CONTROLE ET
SUPERVISION BANCAIRE

CHAPITRE VII : CONTROLE ET SUPERVISION BANCAIRE

Pour assurer l'efficacité de l'intermédiation bancaire, un contrôle et une surveillance particulière des banques et établissements financiers, notamment, de leurs agrégats monétaires et financiers et de leurs procédures de gestion et de suivi des risques sont nécessaires. La supervision, qui doit être permanente, vise également à protéger les déposants et les investisseurs, comme elle permet d'éviter les risques systémiques découlant d'une mauvaise gestion et/ou d'engagements trop importants.

C'est dans ce cadre que s'inscrit l'effort soutenu du Conseil de la Monnaie et du Crédit, de la Banque d'Algérie et de la Commission Bancaire en matière de réglementation, de contrôle et de supervision de l'activité bancaire.

La Banque d'Algérie bénéficie d'actions de coopération et d'assistance avec les banques centrales, notamment, la Banque d'Italie, la Banque de France et la Banque Nationale de Belgique, les banques centrales des pays de l'Union du Maghreb Arabe et des autres pays arabes ainsi que du concours du Fonds Monétaire International, du Fonds Monétaire Arabe, de la Banque mondiale et de la Banque des Règlements Internationaux.

Ces relations portent, généralement, sur des échanges d'expériences et de formation dans le domaine de mise en place d'organisation opérationnelle, de procédures et de méthodes de contrôle et de supervision.

VII.1 - CHAMP DE LA SUPERVISION

A l'effet de prendre en charge l'ensemble des dispositions légales, le Conseil de la Monnaie et du Crédit et la Banque d'Algérie ont mis en place un dispositif réglementaire conséquent en matière de contrôle bancaire.

La Commission Bancaire est l'autorité en charge de la supervision bancaire qui est effectuée sur pièces et sur place. La Banque d'Algérie est chargée, pour le compte de la Commission Bancaire, d'effectuer le contrôle sur pièces et d'exercer le contrôle sur place par ses agents.

Le contrôle du respect de la réglementation édictée repose sur les déclarations des banques (reporting) pour le contrôle sur pièces et sur des missions d'inspection régulières auprès des banques et des établissements financiers pour le contrôle sur place.

Jusqu'au début de 1999, l'activité de supervision des banques et des établissements financiers était concentrée essentiellement autour des six (6) banques publiques et d'une banque mixte. Depuis, le secteur bancaire a été renforcé par l'installation de nouvelles banques et nouveaux établissements financiers privés nationaux et étrangers, jusqu'à connaître 29 institutions bancaires assujetties à la supervision.

Le niveau de l'organisation des banques publiques, l'importance de leur part individuelle de marché, qui constituent près de 90 % de l'activité bancaire, ainsi que la qualité de leur système d'information ne facilitent pas les opérations de la supervision, tant en ce qui concerne le contrôle sur pièces qu'en ce qui concerne le contrôle sur place, et nécessite la mobilisation d'équipes renforcées d'inspecteurs de la Banque d'Algérie.

Les inspecteurs rencontrent, également, dans leurs interventions des difficultés, au niveau des banques et des établissements financiers, nouvellement installés, qui se heurtent à des problèmes de démarrage et, à des problèmes de maîtrise de leur management, de contrôle de turn-over du personnel et des problèmes liés à leur système d'information.

Il faut enfin souligner que les activités bancaires sont complexes. Elles sont caractérisées par une évolution continue et rapide. Les règles régissant les activités bancaires, connaissent, elles mêmes, des évolutions continues.

Le réseau des banques est passé de 1.145 guichets (agences et succursales) à fin 2003 à 1.183 à fin 2004 dont les guichets des banques publiques représentent 88,7 % en 2003 et 90 % en 2004.

Le secteur bancaire emploie un effectif de 33 139 agents à fin 2004 dont celui des banques publiques représente 91,5 % environ.

VII.2 - ACTIVITÉS DE CONTRÔLE ET DE SUPERVISION

Les trois principales fonctions de la supervision bancaire sont :

- . la surveillance micro prudentielle sur pièces ;
- . la surveillance générale du système bancaire ;
- . l'inspection sur place.

Ces trois fonctions sont conduites par la Banque d'Algérie.

Dans le cadre du dispositif réglementaire, outre le contrôle sur pièces effectué sur la base des déclarations des banques et établissements financiers transmises à la Banque d'Algérie, des missions de contrôle sur place sont dépêchées auprès des banques et des établissements financiers (siège social et agences). Ces missions d'inspection et de contrôle sont, selon le cas, ponctuelles, périodiques, par segment d'activité ou intégrales, conformément à un programme arrêté par délibération de la Commission Bancaire et/ou par la Banque d'Algérie.

Eu égard à la densification du réseau des banques et établissements financiers, une structure spécialisée a été mise en place en 2002, au sein de la Direction Générale de l'Inspection Générale, en vue de prendre en charge le renforcement du contrôle sur pièces.

Les rapports de synthèse des contrôles sur pièces, élaborés par cette structure, sont transmis, pour suite à donner, à la Commission Bancaire. Les contrôles sur pièces peuvent déboucher sur des missions de contrôle sur place.

Sur la base d'un programme de contrôle intégral des banques et

établissements financiers, engagé à partir de l'année 2001, les services compétents de la Banque d'Algérie (Direction Générale de l'Inspection Générale) mènent régulièrement des opérations de contrôle intégral sur place.

Le contrôle intégral sur place vise à s'assurer de la bonne gouvernance et du strict respect des règles professionnelles. Il permet de vérifier la régularité des opérations bancaires effectuées et la conformité des données déclarées à la Banque d'Algérie avec les données chiffrées obtenues et vérifiées sur place.

Le contrôle intégral sur place comporte plusieurs volets, notamment :

- l'évaluation de l'organisation de la banque ou de l'établissement financier ;
- l'analyse et l'évaluation de l'activité de crédit ;
- l'évaluation de la structure financière ;
- l'examen du respect de la réglementation des changes en matière de gestion des opérations de commerce extérieur.

Les rapports de contrôle intégral sur place sont transmis à la Commission Bancaire.

Des missions de contrôle périodique sur place sont également effectuées et peuvent être :

- menées dans le cadre d'un programme annuel arrêté par la Commission Bancaire ;
- assurées de façon ponctuelle ;
- factuelles et limitées à un segment d'activité ;
- limitées à un compartiment bancaire donné.

De plus, le dispositif de contrôle interne a été institué en 2002 par un règlement du Conseil de la Monnaie et du Crédit. Les banques et établissements financiers sont tenus d'élaborer les manuels de procédures relatifs à leurs différentes activités. Les rapports établis à la suite des contrôles effectués doivent être communiqués à l'organe exécutif et à sa demande à l'organe délibérant et, le cas échéant, au Comité d'audit.

La mise en place de ce système permettra aux banques et établissements financiers de disposer d'un outil de contrôle et de réajustement et facilitera le contrôle externe et la supervision par l'autorité de contrôle.

Durant les trois dernières années (2001, 2002 et 2003), neuf (9) banques et un (1) établissement financier ont fait l'objet d'un contrôle intégral sur place et quatre (4) opérations de contrôle intégral étaient en phase finale à fin 2003.

Ce contrôle intégral a concerné aussi bien les banques publiques que les banques privées.

Les rapports d'inspection et de contrôle intégral sur place sont traités par la Commission Bancaire qui prononce, le cas échéant, des rappels à l'ordre, des injonctions ou des sanctions.

Des mesures et sanctions ont été prises, dans le passé, par la Commission Bancaire, il s'agit de :

- . la désignation d'administrateurs provisoires,
- . le prononcé d'une sanction de suspension des opérations de commerce extérieur à l'encontre d'un établissement financier,
- . le prononcé d'une sanction de suspension temporaire à l'encontre d'un dirigeant de banque et d'une sanction pécuniaire à l'encontre de cette dernière.

L'effort substantiel de contrôle et de supervision entrepris, au cours de l'année 2003, pour rendre plus efficace le dispositif de contrôle a déjà permis à la Banque d'Algérie et à la Commission Bancaire de réagir à la dégradation de la situation prudentielle de deux banques privées et donc de prendre les mesures conservatoires et définitives appropriées. Ces décisions salutaires ont permis au secteur bancaire de réagir positivement et d'éloigner tout risque systémique.

Par ailleurs, un suivi spécifique des banques nouvellement créées est assuré, pendant qu'était renforcée depuis 2002 l'évaluation par le Conseil de la Monnaie et du Crédit des demandes

de création de banques ; plusieurs demandes d'autorisation de constitution de banques ayant été rejetées.

VII.3 - PRINCIPAUX RÉSULTATS EN 2004

En 2004, et en application de l'ordonnance n°03-11 du 26 août 2003 relative à la monnaie et au crédit, le cadre réglementaire de la supervision a été renforcé par la promulgation de quatre (4) règlements portant respectivement :

- sur le capital minimum des banques et des établissements financiers ;
- sur les conditions de constitution des réserves obligatoires par les banques ;
- sur le système de garantie des dépôts bancaires ;
- et sur le rapport dit "coefficient de fonds propres et de ressources permanentes" à respecter par les assujettis.

La supervision bancaire a vu aussi ses capacités opérationnelles se développer.

VII.3.1 - Renforcement du contrôle sur pièces

Au cours de l'année 2004, le contrôle sur pièces, devenu bien opérationnel, se conforte et rejoint les critères universels du contrôle sur pièces du Comité de Bale. Il constitue pour la Banque d'Algérie un système d'alerte très significatif.

Les travaux réalisés au cours de l'année 2004 ont porté, essentiellement, sur :

- l'exploitation des reportings pour améliorer l'efficacité du contrôle sur pièces ;
- l'analyse des déclarations des banques et des établissements financiers dans le cadre de la surveillance globale du système bancaire ;
- et des demandes d'informations.

Les services de l'Inspection Générale de la Banque d'Algérie s'attellent à développer un système d'informations financières spécifiques aux besoins de la supervision. Il s'agit d'une base de données avec des outputs nécessaires au contrôle micro et macro prudentiel.

Au cours de 2004, en plus des réunions de travail avec les représentants des banques et des établissements financiers assujettis, 407 lettres de relance, de suite, de demande d'explications et d'informations ont été adressées aux assujettis du secteur bancaire contre 296 lettres en 2003.

Cette augmentation des correspondances, adressées ainsi dans le cadre de l'exercice du contrôle sur pièces, montre une amélioration dans la prise en charge des reportings réglementaires dus par les banques et les établissements financiers.

Les correspondances de relance, de demande d'explication, et de suite, concernent, pour :

- 302 des retards dans la transmission des reportings réglementaires ;
- 29 portent sur le non-respect des normes prudentielles ;
- 34 sont liées à des anomalies ;
- 42 ont pour objet des demandes d'informations complémentaires.

Certaines banques et établissements financiers ont pris des mesures de redressement et se sont engagés à assainir leur situation dans des délais rapides, pendant que pour les autres, les dossiers ont été transmis à la Commission Bancaire pour suite à donner, notamment, en ce qui concerne les déclarations de risques.

Globalement, le système bancaire a enregistré, au cours de 2004, une amélioration certaine en matière de respect des dispositions légales et réglementaires le régissant, même si des retards persistent et qui sont dus à la déficience des systèmes d'informations des banques et établissements financiers.

Le renforcement soutenu de la supervision s'est accompagné par des progrès enregistrés par le système bancaire, au cours de l'exercice 2004, en matière de respect des dispositions réglementaires le régissant.

Les améliorations concernent :

- la réduction des retards dans la transmission des reports ;
- l'amélioration de la situation financière, particulièrement, la situation de la trésorerie ;
- le respect des normes des ratios prudentiels (ratios de solvabilité, ratios de division des risques...) ;
- le respect de la norme des engagements extérieurs par signature.

Cependant, certaines banques et certains établissements financiers connaissent des difficultés et même des déficiences en matière :

- de mise en phase avec la réglementation bancaire ;
- de trésorerie ;
- du respect des normes prudentielles réglementaires ;
- de démarrage de leurs activités ;
- de maîtrise de leur management et du contrôle interne ;
- de déclaration à bonne date ;
- et de publication des comptes de résultats à bonne date.

Devant les constats négatifs du contrôle sur pièces concernant la persistance de l'incapacité de certaines banques et établissements financiers à se mettre en phase avec la réglementation bancaire et les résultats des contrôles sur place concernant des institutions en difficultés, des actions ont été engagées par la Commission Bancaire.

VII.3.2 - De l'intensification du contrôle sur place

Sur la base d'un programme de contrôle intégral des banques et établissements financiers, engagé à partir de l'année 2002, les services compétents de la Banque d'Algérie (Direction Générale de l'inspection Générale) ont mené des opérations de contrôle intégral sur place.

En 2004, le programme de contrôle sur place exercé sans discrimination (privé/public) a concerné :

- le contrôle intégral de six (6) banques ;
- le contrôle des opérations de commerce extérieur pour neuf (9) institutions bancaires ;
- les contrôles thématiques (évaluation du portefeuille de cinq (5) banques publiques) ;
- et des enquêtes spéciales qui ont touché quatre (4) institutions bancaires.

Les travaux des missions ont porté sur l'appréciation de la qualité du portefeuille d'engagements des banques et l'évaluation des niveaux du provisionnement pour risques de crédits en application de l'instruction 74/94 relative aux règles de gestion prudentielle des banques et des établissements financiers.

Les résultats de ces opérations font ressortir des insuffisances dans les procédures d'octroi des crédits et dans la maîtrise de la gestion de ces crédits.

Les provisions complémentaires évaluées par les inspecteurs de la Banque d'Algérie sont souvent importantes et ont un impact sur les résultats de la banque. Ce qui pourrait déboucher sur des besoins de recapitalisation.

Il y a lieu de souligner que les améliorations en matière de maîtrise d'octroi de crédits et de gestion des engagements par signature, et donc de risques, sont importantes. En particulier, des efforts ont été fournis par les banques publiques. Cependant, des défis en matière de management demeurent.

De plus, l'année 2004 comptabilise également près de 55 interventions de vérification sur place par des inspecteurs de la Banque d'Algérie concernant les ouvertures d'agences et de sièges de banques et établissements financiers.

En matière de contrôle à posteriori des opérations de commerce extérieur 34 395 dossiers de domiciliations ont été contrôlés en 2003 contre 31 575 en 2004 et 5 455 en 2002.

Les résultats de ces vérifications ont donné lieu à l'établissement par les inspecteurs assermentés de la Banque d'Algérie de 51 procès verbaux de constatation d'infraction correspondant à 9.178 dossiers de domiciliations irréguliers en 2004 contre 42 procès verbaux correspondant à 3 497 dossiers de domiciliation irréguliers en 2003.

VII.4 - Renforcement du système d'alerte

A partir de la fin de l'année 2002, la mise en place d'un nouveau dispositif de contrôle sur pièces (deux instructions ont été édictées -instructions n° 08-02 et 09-02-, dont la première met en place des canevas de déclaration du ratio d'engagements par signature au titre du commerce extérieur et institue l'obligation de déclaration mensuelle de ce ratio) et son renforcement tout au long des années 2003 et 2004 a permis d'asseoir un système permanent d'alerte.

Ce système permanent d'alerte active à travers, d'une part, les différents départements techniques de la Banque d'Algérie en relation transactionnelle avec les banques commerciales, et d'autre part, va de pair avec le mécanisme de détection des difficultés des banques, sur la base de déclarations plus rapprochées. Ce dispositif a permis, par ailleurs, à l'autorité de contrôle de réagir avec toute la célérité nécessaire, notamment par le retrait d'agrément puis la mise en liquidation de deux banques durant l'année 2003, afin de sauvegarder la santé globale du système bancaire et d'évacuer tout risque systémique. Un établissement financier, sous surveillance spécifique, a préféré recourir à la justice qui a décidé de sa mise en liquidation en novembre 2004.