

QUEL SYSTEME DE GARANTIE DES DEPOTS BANCAIRES POUR L'ALGERIE ?

WHAT BANK DEPOSIT GUARANTEE SYSTEM FOR ALGERIA ?

Nacéra DERDER*

Maitre de conférences «A »

Université M'hamed Bouguerra Boumerdes

E-mail : derdern16@gmail.com

<i>Reçu : 29 /03/2021</i>	<i>Accepté :02/12/ 2021</i>	<i>Publié en ligne :30/06/2022</i>
---------------------------	-----------------------------	------------------------------------

Abstract : following the reduction in budgetary and monetary leeway as well as a crisis of confidence between banks and their customers, strengthening the bank deposit guarantee system in Algeria is essential.

Based on the optimal operating principles of a deposit guarantee system developed by the Basel committee, the purpose of this article is to outline the main changes to be introduced to make the deposit guarantee system in Algeria an instrument which gives guarantees to savers and brings confidence to the banking system.

Keywords: deposit guarantee system, financial safety net, moral hazard, financial stability.

JEL Classification Codes: G01, G21, G33.

Résumé : Dans une Algérie marquée par une réduction des marges de manœuvre budgétaires et monétaires ainsi que par une crise de confiance entre les banques et leurs clients, renforcer le système de garantie des dépôts bancaires est indispensable.

En se basant essentiellement sur les principes de fonctionnement optimaux d'un système de garantie des dépôts publiés par le Comité de Bâle et l'Association Internationale des Assureurs Dépôts, cet article a pour objet de tracer les principaux changements à introduire pour faire du système de garantie des dépôts en Algérie un instrument qui donne les garanties aux épargnants et apporte la confiance au système bancaire.

Mots clés : système de garantie des dépôts, filet de sécurité financière, risque moral, stabilité financière.

Code de classification JEL: G01, G21, G33.

* Auteur Correspondant

1- Introduction

Malgré l'importance de leur rôle dans le financement de l'activité économique, les banques sont des entreprises fragiles, dont les crises sont parfois très coûteuses non seulement pour l'Etat mais aussi pour leurs déposants. Pour faire face à cette fragilité, la Banque Centrale s'efforce de mettre en place tous les mécanismes nécessaires qui visent à assurer la stabilité financière notamment en créant un système de garantie des dépôts.

Contrairement aux pratiques de bonne gouvernance, la stabilité financière en Algérie dépend non pas des mécanismes de marché mais du soutien continu des pouvoirs publics.

De ce fait, la chute des revenus pétroliers du pays depuis juin 2014, principale ressource de l'Algérie, a plongé les banques dans une situation de sous-liquidités, et la situation budgétaire de l'Etat est devenue intenable. Pour faire face à cette crise financière, les autorités du pays ont fait appel au fonds de régulation des recettes jusqu'à son épuisement en février 2017, à l'émission d'un emprunt obligataire en 2016, et enfin au financement non conventionnel de la Banque Centrale en 2017. Malgré l'importance des fonds mobilisés, l'économie algérienne reste confrontée à une importante crise financière qui, conjuguée à une crise sanitaire sans précédent, a été à l'origine d'une chute anormale de l'activité des entreprises et de l'effondrement des revenus des ménages et delà des dépôts bancaires.

Aujourd'hui et dans cet environnement incertain, la crise de confiance qui s'est installée au fil des années entre les banques et leurs clients a pris une dimension plus profonde, fragilisant ainsi davantage le système bancaire algérien qui, rappelons le, assure le financement de la quasi-totalité de l'économie. Cette crise de confiance est à l'origine, d'un côté, du faible niveau de bancarisation de l'économie nationale, qui demeure très loin des normes internationales, et d'un autre côté, d'une importante masse monétaire circulant dans l'informel estimée par la Banque d'Algérie entre 1500 à 2000 milliards de dinars (Banque d'Algérie, 2018).

De ce qui précède, il est clair que les autorités du pays n'ont d'autres choix que de recourir aux mécanismes de marché pour instaurer la stabilité financière, et cela à travers la mise en place d'un système de

garantie crédible capable de créer un climat général de confiance, de rassurer les déposants et de permettre un fonctionnement stable du secteur bancaire et, partant, de l'économie.

Certes il existe en Algérie un système de garantie des dépôts bancaires créé au lendemain de la faillite de la banque El-Khalifa en 2003, mais du fait des limites qui le caractérisent la réforme de ce dispositif de sécurité bancaire s'impose. Pour réformer ce dispositif de sécurité bancaire en place, nous tenons à préciser qu'en matière de garantie des dépôts, il n'existe pas de modèle unique ni d'ensemble de modèles-types qui soient adaptés à tous les pays. De ce fait, et dans le but d'orienter les décideurs dans le choix entre plusieurs formules de protection des déposants et de contribution à la stabilité du système financier, le Comité de Bâle et l'Association Internationale des Assureurs Dépôts (IADI) ont publié, en 2009, des principes de fonctionnement optimaux d'un fonds de garantie des dépôts efficaces.

En s'appuyant sur des études pionnières en matière de dispositif de sécurité bancaire, cet article a pour objet de présenter et d'examine ces principes fondamentaux et cela afin de mettre le point sur les actions à mener en vu d'instaurer un système de garantie des dépôts crédible en Algérie.

A travers cette étude, nous tenterons de répondre à la question suivante :

Quelles sont les réformes que l'Algérie doit entreprendre pour assurer la mise en place d'un système de garantie des dépôts bancaires crédible ?

Pour répondre à cette problématique, nous allons aborder successivement les points suivants :

- Revue de littérature
- Les principes de fonctionnement optimaux d'un fonds de garantie des dépôts.
- Le système de garantie des dépôts face à l'aléa moral.
- Lignes d'orientation pour la réforme du système de garantie actuel en Algérie.

2- Revue de littérature

La revue de la littérature économique montre que la garantie des dépôts bancaires n'est pas le seul moyen capable de faire face aux paniques bancaires. Pour expliquer pourquoi cette garantie peut être un choix optimal, nous allons passer en revue les principaux résultats de la littérature économique expliquant l'existence de cette garantie et sa supériorité par rapport aux différentes alternatives.

2-1. Qu'est ce qu'un système de garantie des dépôts bancaires ?

En transformant des actifs liquides de court terme en actifs illiquides de long terme, l'intermédiation bancaire conduit à un risque de liquidité qui peut mettre en difficulté financière la banque. En effet, à travers les droits dont disposent les épargnants d'exiger, lors qu'ils le souhaitent et sans préavis, le retrait des fonds qu'ils ont déposé auparavant, les banques sont soumises au risque de retrait. A travers leur étude (Diamond et Dybvig, 1983) ont démontré que cette volonté de retirer les dépôts rend les banques, non seulement vulnérables, mais peut également les mener à la faillite. Par contagion ce phénomène peut dégénérer en panique et atteindre aussi des banques solvables. Du fait de ces externalités négatives que véhicule l'intermédiation bancaire, un système de garantie des dépôts est indispensable pour éviter l'effondrement de tout le système financier.

Conçu principalement pour protéger les petits déposants, le système de garantie des dépôts a principalement pour double mission d'assurer la protection des avoirs des déposants et de maintenir la stabilité financière. Cependant, il peut avoir d'autres objectifs tels que protéger le système de paiement, promouvoir l'épargne dans l'économie et favoriser le développement du processus d'intermédiation financière (Talley et Mas 1990). Malgré la diversité de ses objectifs, la stabilité du système bancaire apparaît, aux yeux de la plupart des analystes, comme largement tributaire de l'existence d'un système crédible de garantie des dépôts. En effet, (Diamond et Dybvig, 1983) affirment qu'au delà de la sécurité qu'elle apporte à la clientèle des banques, la garantie des dépôts atteint son objectif essentiel en empêchant l'apparition de la faillite d'un établissement solvable et de limiter les pertes d'un établissement insolvable pour éliminer le risque de propagation de la faillite.

En plus d'une intervention en indemnisation qui est déclenchée quand la faillite d'un établissement ne peut plus être évitée, le système

de garantie peut avoir une fonction préventive qui prend la forme d'un soutien financier anticipé, comme il peut intervenir en résolution de façon à restructurer ou opérer une liquidation ordonnée et d'en éviter la faillite (Mathérat et Oung 2000).

D'autre part, il est possible de distinguer entre un mécanisme de protection implicite et un système de garantie des dépôts explicite. Contrairement à la garantie implicite où le financement est discrétionnaire et dépend de la capacité qu'a le Gouvernement de recourir à des fonds public, la garantie explicite définit clairement les obligations des autorités envers les déposants, limite l'étendue des décisions discrétionnaires et garantit la confiance du public (Comité de Bâle et IADI 2009).

Qu'il soit implicite ou explicite, un système de garantie met en scène au moins deux acteurs, les déposants et les banques, auxquels peuvent venir s'ajouter deux autres acteurs, l'État et la Banque centrale. Selon (Talley et Mas 1990), le type d'institutions à inclure dans un système de garantie des dépôts dépend de l'objectif du système dans chaque pays. Si l'objectif principal est de protéger le mécanisme de paiement, le système pourrait logiquement se limiter aux banques commerciales et à toute autre institution de dépôt qui émet des comptes de transaction. Cependant, les systèmes ayant des objectifs plus larges, incluent dans le système de garantie des dépôts tous les types d'institutions autorisé à émettre des dépôts au public.

Quant aux types de dépôts exclus de la couverture, il s'agit généralement des dépôts dont les titulaires sont jugés en mesure de vérifier la situation financière d'une banque et d'exercer une discipline de marché, et ils prennent notamment la forme de dépôts étrangers des banques nationales, dépôts nationaux de banques étrangères et de dépôts interbancaires. Concernant les dépôts libellés en devises, la décision de les protéger est fortement tributaire de la dépendance d'un pays à l'égard des capitaux en devises. (FSF, 2001)

Notons enfin qu'un système de garantie des dépôts fait partie intégrante d'un dispositif de filet de sécurité financière qui regroupe, en plus de la garantie des dépôts, la surveillance prudentielle, et la fonction de prêteur de dernier ressort dévolue à la Banque Centrale. Selon (Plihon, 2006) la garantie des dépôts se situe à mi chemin entre le préventif c'est-à-dire la réglementation prudentielle et le curatif qui est le prêteur en

dernier ressort. Toutefois, pour en garantir la crédibilité, un système de garantie des dépôts doit être intégré à un filet de sécurité financière bien conçu et reposer sur de solides cadres de réglementation et de surveillance prudentielles, sur un mécanisme d'application de lois efficaces ainsi que sur un système comptable et un régime d'information sains. (FSF, 2001)

2-2. la supériorité du système de garantie des dépôts bancaires par apport aux différentes alternatives

La littérature dans son ensemble propose diverses solutions afin de prévenir les paniques bancaires et préserver la stabilité financière. Par conséquent, pour évaluer de manière objective la solution apportée par la garantie des dépôts bancaires, il faudra la comparer aux autres possibilités. Ces dernières peuvent consister en une suspension totale ou partielle de la convertibilité des dépôts, en une intervention d'un prêteur en dernier ressort, et en une modification profonde du système bancaire où les banques assoiraient leurs dépôts sur des actifs parfaitement liquides (proposition de banque étroite).

La première étape d'évaluation de l'efficacité de la garantie des dépôts consiste à la comparer à un mécanisme de suspension partielle ou totale de convertibilité des dépôts. Considéré comme la référence de la littérature en économie bancaire, les premiers travaux de Diamond et Dybvig soulignent la supériorité de la garantie des dépôts sur une suspension totale de la convertibilité des dépôts. En effet, la suspension de la convertibilité n'assure pas un partage optimal des risques car elle peut stopper l'accès aux dépôts bancaires même pour les agents ayant de réels besoins de liquidité (Diamond et Dybvig, 1983). Cette proposition ne signifie pas nécessairement que la suspension de la convertibilité est inférieure à la garantie des dépôts comme solution au problème du bank run, puisque cette garantie induit également des coûts sociaux sous forme d'aléa moral (kane, 1989).

Néanmoins, l'approche est actuellement hors d'usage car la possibilité que les dépôts bancaires se voient refuser la conversion en espèces compromettrait la stabilité des systèmes

de paiement modernes, qui sont basés sur les comptes bancaires dans la mesure où ceux-ci sont librement convertibles en espèces.

Une autre suggestion traite le problème du bank run d'une manière proche de celle de la garantie des dépôts. La proposition est de fournir aux banques, confrontées à une pénurie de liquidités en raison de retraits massifs, des fonds supplémentaires soit par le biais de prêts interbancaires à court terme, soit par le biais de la facilité de prêteur en dernier ressort (PDR) de la banque centrale. Si les chocs de liquidité spécifiques aux banques sont imparfaitement corrélés entre les banques, alors elles peuvent se co-assurer via le marché interbancaire privé (Bhattacharya et Gale, 1987). Cependant, le marché interbancaire est connu pour son aversion au risque, et une banque à court de liquidités n'aurait accès qu'à un emprunt interbancaire limité à moins qu'elle n'ait démontré son faible risque de défaut, ce qui serait difficile compte tenu de la nature opaque du portefeuille prêt bancaire. En même temps, si les prêts de la banque centrale étaient de facto inconditionnels, cela n'aurait aucune différence avec la garantie des dépôts, mais s'ils étaient conditionnés à un faible risque de crédit, cela aboutirait à la même situation que dans le cas des prêts interbancaires et donc laisser les déposants avec une incitation aux ruées.

Les économistes qui suggèrent de faire face aux crises bancaires par des changements institutionnels dans la configuration du secteur bancaire, construisent leurs propositions dans les deux directions suivantes. Premièrement, il est possible de réduire le besoin d'utiliser les dépôts à vue en fournissant des liquidités aux épargnants par d'autres moyens. Deuxièmement, la vulnérabilité aux ruées pourrait être réduite si l'ensemble des fonds déposés était canalisé vers des actifs plus liquides et plus sûrs.

La première approche a été suggérée à l'origine par Jacklin (1987), qui a montré que les créances assimilables à des titres sur une banque fourniraient autant de liquidités à ses déposants que les dépôts à vue s'il existait un marché actif pour ces créances sur titres. La deuxième approche est incarnée dans ce qu'on appelle la « proposition de banque étroite ». Cette dernière existe en plusieurs versions qui vont de suggestions très restrictives (Pierce, 1991) à des suggestions relativement modérées (Bryan, 1991), mais partagent la même idée de restreindre les portefeuilles d'actifs dans lesquels les banques peuvent

investir des ressources attirées par des instruments exigibles. Le but est de s'assurer que les actifs sont sûrs et liquides et, ainsi, d'éliminer la possibilité de pertes dues à des ventes incontrôlées des actifs ou à des défauts de paiement de l'emprunteur. Cette possibilité sous-tend les craintes des déposants lors des paniques bancaires, et la supprimer rendrait la banque beaucoup moins vulnérable aux paniques des déposants.

Les critiques de la proposition de banque étroite soulignent que l'utilisation de la banque étroite pour faire face à l'illiquidité bancaire élimine le rôle du système bancaire (Wallace, 1996). Cette critique est basée sur la compréhension que l'offre groupée moderne de services bancaires est avantageuse pour l'économie, car elle permet de canaliser les ressources des épargnants averse au risque vers des actifs illiquides, risqués et productifs sans exposer les épargnants aux risques de crédit et de liquidité considérables. Et restreindre les portefeuilles bancaires aux actifs sûrs et liquides ne ferait que priver l'économie des effets positifs de l'intermédiation bancaire.

3- les principes de fonctionnement optimaux d'un système de garantie des dépôts

Comme nous l'avons déjà mentionné, les systèmes de garantie des dépôts existants dans le monde prennent diverses formes, et c'est en fonction de la situation propre à chaque pays que les décideurs choisissent entre plusieurs formules de protection des déposants et de contribution à la stabilité du système financier. Pour éclairer les décideurs dans leurs choix, le Comité de Bâle et l'Association Internationale des Assureurs Dépôts (IADI) ont publié les principes de fonctionnement optimaux d'un fonds de garantie des dépôts.

En vue de réformer le dispositif de garantie existant en Algérie, certaines des principales caractéristiques que nous analysons dans ce travail comprennent : le financement du fonds de garantie des dépôts, le système de garantie des dépôts doit-il être public ou privé ? le système doit-il être obligatoire ou volontaire ? et le montant de la couverture d'assurance qui devrait être offerte aux dépositaires.

3-1. Le financement du fonds de garantie des dépôts

D'après (Comité de Bâle et IADI, 2009), un solide mécanisme de financement est indispensable à l'efficacité d'un système de garantie des dépôts. Ce mécanisme de financement est nécessaire pour garantir le

remboursement rapide des créances des déposants, y compris le cas échéant la sécurité garantie par des sources supplémentaires de liquidités.

Pour financer un système de garantie des dépôts, la manière la plus courante consiste à créer un fonds de garantie des dépôts et à exiger des banques assurées qu'elles versent périodiquement des primes au fonds. Pour donner au système de garantie une certaine crédibilité au début, le Gouvernement apporte souvent une contribution initiale en fonds propres au fonds (Bernard et Le Courtois, 2006), de plus, le Gouvernement peut être autorisé à apporter des fonds propres supplémentaires si le capital du fonds est épuisé par des pertes.

D'après les principes de fonctionnement optimaux, le financement d'un fonds de garantie est effectué sur la base de prime de garantie forfaitaire ou Prime de garantie ajustée au risque.

3-1-1. Financement sur la base de Prime de garantie forfaitaire

Dans un système de garantie forfaitaire, les cotisations sont généralement calculées proportionnellement à la taille des dépôts, indépendamment des risques réellement pris par les banques. Ce modèle de garantie à l'avantage d'être simple et sa mise en œuvre à un faible coût, mais ne tient pas totalement compte du risque inhérent à l'activité de la banque. De ce fait, les ressources du fonds de garantie peuvent être insuffisantes à couvrir une défaillance d'autant plus grave qu'elle peut concerner un établissement de taille importante. Pour mettre fin à cet inconvénient, le fonds de garantie doit disposer de moyens nécessaires pour gérer les primes de manière appropriée. (Mathérat et Oung, 2000)

Concernant la typologie des systèmes de garantie forfaitaire, les décideurs peuvent choisir entre des financements ex-ante, ex-post, ou hybrides c'est à dire une combinaison des financements ex-ante et ex-post.

Le financement forfaitaire de type assurance (primes ex ante) exige la constitution et le maintien d'une réserve permettant de financer les indemnités de garantie des dépôts et les frais y relatifs préalablement à toute faillite. Cette réserve est principalement alimentée par des primes versées par les adhérents au fonds de garantie. Ces fonds sont cumulés lorsque les pertes sont faibles, en anticipation des besoins futurs qui apparaîtront lorsque les conditions économiques seront moins favorables et les pertes plus élevées. (Comité de Bâle et IADI, 2009).

Le modèle forfaitaire de type assurance peut contribuer à diminuer le recours aux fonds publics en période de tension et de crise financières. Pour cela, les pays qui fixent un taux-cible ex-ante, devraient veiller à ce que les fonds soient bien gérés et à ce qu'ils soient rapidement accessibles à mesure que les pertes surviennent. Pour ce faire, il peut mettre en œuvre des politiques et méthodes d'investissement adéquates et établir des contrôles internes efficaces et de solides systèmes d'information et de déclaration. (FSF, 2001)

Contrairement au modèle forfaitaire de type assurance, le système de financement forfaitaire de type mutuel (primes ex-post), stipule que les fonds permettant de verser les indemnités de garantie des dépôts ne sont collectés auprès des adhérents que lorsqu'une faillite bancaire se produit et que le besoin se fait sentir. Les systèmes ex-post peuvent être moins onéreux pour les banques adhérentes, lorsqu'il y a peu de faillites, voire aucune, puisque le système collecte alors moins de primes et que les coûts associés sont moindres. Cependant, pour être efficaces les systèmes ex-post exigent un accès pratiquement immédiat au financement puisqu'ils n'ont que peu de ressources propres, voire aucune (Comité de Bâle et IADI, 2009).

Dans la pratique, le mode de financement des régimes d'assurance-dépôts résulte souvent d'une combinaison des bases ex-ante et ex-post. Les avantages et les inconvénients de chacune des deux bases s'appliquent généralement au régime hybride de financement. (FSF, 2001)

3-1-2. Financement sur la base de Prime de garantie ajustée au risque

Un système de garantie totalement ajusté au risque paraît économiquement plus efficace, il permet théoriquement de pallier les difficultés évoquées dans les modèles à primes forfaitaires. Dans ce modèle qui hiérarchise les risques entre les banques et les regroupe dans des classes homogènes de risques, l'ensemble des primes payées par le système bancaire est suffisant pour couvrir la défaillance d'une banque voir du système bancaire.

Bien que le système de garantie totalement ajusté au risque est théoriquement efficace, sa mise en œuvre reste difficile. En effet, ce système ne fonctionne pas dans un marché qui n'est pas parfaitement concurrentiel, le surcoût imposé par la prime de garantie peut être affecté

mécaniquement sur la clientèle, et sa complexité nécessite le recours à des informations détaillées, difficiles et coûteuses à obtenir (Mathérat et Oung, 2000).

Quel que soit le système choisi, garantie forfaitaire ou garantie ajustée au risque, les banques doivent assumer le coût de la garantie des dépôts puisque ce sont elles et leurs clients qui en bénéficient directement.

3-2. Le dispositif doit-il être public ou privé ?

A priori, rien n'empêche au fonds de garantie de revêtir un caractère privé en étant organisé et géré par une entreprise privée. Ce dispositif présente l'avantage d'inciter les banques, par la concurrence, à correctement évaluer les risques et donc à déterminer convenablement la prime de garantie (Morel, 2000). Cette idée est confortée par (Madiès, 2006) qui affirme, dans son étude, que l'instabilité bancaire est accrue lorsque le système de garantie est doté d'un fonds géré par le Gouvernement plutôt que par le secteur privé.

Toutefois, certaines caractéristiques propres au secteur bancaire peuvent justifier une intervention des pouvoirs publics pour organiser la mise en place d'un fonds de garantie des dépôts. En effet, pour jouer efficacement son rôle de prévention des ruées bancaires, un fonds de garantie doit être adossé à des ressources financières à la hauteur des risques qu'il est susceptible de couvrir. Or, ces risques sont potentiellement de nature systémique et les mécanismes de garantie privée n'auraient probablement pas de crédibilité dans ce cas.

En plus de leur incapacité à gérer le risque systémique, certains auteurs, notamment (Scialom, 1993), mettent en exergue, la possibilité pour les fonds de garantie privés de devenir eux aussi insolubles.

Malgré ces points positifs, le système de garantie des dépôts par l'Etat à plusieurs inconvénients, les plus évoquées résident généralement dans sa gestion approximative, du fait de l'ingérence de ce dernier et des lourdeurs de procédures que cela entraîne. Ainsi, et comme le souligne (Morel, 2000) il serait souhaitable que le fonds de garantie soit adossé à la Banque Centrale en cas de crise de liquidité, de façon à crédibiliser l'assise financière du système de garantie des dépôts.

3-3. Adhésion obligatoire ou facultative ?

L'adhésion au fonds de garantie des dépôts doit être obligatoire pour tous les établissements financiers acceptant les dépôts des

personnes réputées avoir le plus besoin d'une protection, notamment les particuliers et les petites entreprises, afin de prévenir l'anti-sélection (Comité de Bâle et IADI, 2009). Cette dernière consiste pour une banque à risques élevés à souscrire la garantie des dépôts, tandis qu'une banque à faible risque ne le fera pas lorsque l'adhésion est volontaire. Le système de garantie des dépôts encourra alors un risque inacceptable à moins que les banques adhérentes ne soient soumises à une réglementation et une surveillance prudentielles rigoureuses. (Helfer, 1999)

En créant un système bancaire à deux niveaux, l'adhésion volontaire au fonds de garantie des dépôts peut exacerber l'instabilité bancaire. En effet, certains déposants préfèrent, en période de stabilité, conserver leurs dépôts dans des banques non protégées afin d'obtenir des taux d'intérêts plus élevés que ces banques offrent en contrepartie d'une prise de risque plus élevée, alors qu'en période de crise, les déposants préfèrent transférer leurs dépôts de banques non protégées vers des banques protégées. Ces transferts de dépôts peuvent être importants et exercent ainsi une pression considérable sur le prêteur de dernier ressort. Si le prêteur en dernier ressort est dans l'incapacité de gérer la crise de liquidité, l'érosion des fonds qui en résulte peut entraîner de nombreuses faillites.

Notons enfin que, la difficulté de parvenir à une tarification optimale renforce l'opportunité d'un dispositif de garantie obligatoire. Si la participation des banques au mécanisme de garantie des dépôts est facultative, une tarification trop faible de leur contribution n'attirerait que les plus risquées, les bonnes banques refusant de payer pour ces dernières, tandis qu'une tarification excessive dissuaderait l'ensemble des établissements à y participer.

3-4. La garantie des dépôts doit-elle être plafonnée ?

La garantie des dépôts plafonnée, suppose que les déposants supportent une partie du risque pris par les banques et cela implique deux conséquences principales : la prime exigée par le fonds de garantie est dans ce cas plus faible que celle exigée lorsque la couverture est totale, et le taux d'intérêt réclamé par les déposants sur leurs dépôts tient compte positivement du risque pris par la banque.

Selon (Comité de Bâle et IADI, 2009), le niveau de la couverture doit être limité mais crédible, et susceptible d'être rapidement déterminé. Il doit couvrir de manière adéquate la grande majorité des déposants afin

d'atteindre les objectifs généraux du régime, et être compatible en interne avec les autres caractéristiques du régime de garantie des dépôts. Pour être crédible, le plafond doit être fixé après examen des données pertinentes, notamment la répartition statistique des dépôts selon leur taille. Il est en effet nécessaire de disposer de critères objectifs relatifs à la fraction des dépôts couverts pour déterminer si tel plafond de protection est adéquat. Le plafond retenu doit s'appliquer à toutes les banques adhérentes au système de garantie des dépôts.

Selon (Morel, 2000) une assurance des dépôts plafonnée par dépôt aurait pour conséquence l'augmentation des comptes ouverts. Par ailleurs, pour que le système soit pleinement efficace, il conviendrait que la garantie soit plafonnée par déposant, et non par dépôt. Dans la pratique, la norme la plus souvent reconnue est que le plafond de couverture devrait valoir entre une et deux fois le PIB par habitant (Mathérat et Oung, 2000).

4- Le système de garantie des dépôts face à l'aléa moral

Pour contribuer à la stabilité financière, un système de garantie des dépôts doit être non seulement crédible, mais il doit également minimiser la possibilité d'aléa moral (Morel et Nakamura, 2000). Ceci implique qu'au niveau de la conception et de l'application du dispositif de sécurité d'un système de garantie des dépôts, il importe de trouver un équilibre entre deux objectifs rivaux : assurer la stabilité du système financier lorsque se posent des problèmes de liquidité ou d'insolvabilité tout en réduisant au minimum l'aléa moral.

Emprunté à la théorie des assurances, le concept d'aléa moral désigne un phénomène par lequel des agents économiques en position de reporter leurs pertes et coûts sur d'autres agents, agissent de manière à limiter leur autoprotection en augmentant leur exposition aux risques voir même en fraudant ou en dissimulant des informations sur leur situation réelle. (Scialom, 1993)

Selon (Comité de Bâle et IADI, 2009), le problème de l'aléa moral se pose lorsque les banques ou les bénéficiaires de la protection sont incités à prendre des risques exagérés. Ce comportement peut se manifester, par exemple, lorsque les déposants et les autres créanciers sont protégés, ou pensent qu'ils le sont, contre les pertes ou lorsqu'ils croient que les autorités interviendront pour empêcher toute faillite bancaire. Du point de vue des banques, sachant qu'elles sont assurées,

peuvent être tentées de s'engager dans des activités plus risquées dans la mesure où le coût de leur financement en dépôts assurés n'en est pas affecté. Cette prise de risques excessive se traduit le plus souvent, par une augmentation du risque de faillite et des coûts sociaux, que cela génère. (Madiès, 2006).

Le plus souvent, l'aléa moral est dû à une mauvaise tarification de la garantie qui s'avère trop chère pour les comportements prudents et trop raisonnable pour les imprudents. Une protection trop élevée des dépôts augmente le risque d'aléa moral et met en danger la stabilité financière, tandis qu'une protection trop faible porte atteinte à la crédibilité du système de garantie et entame la confiance des déposants (Morel, et Nakamura, 2000). De ce fait, une tarification à taux fixe de la garantie des dépôts, qui reviendrait à une subvention implicite à la prise de risque, serait donc à l'origine du problème d'aléa moral. Ce défaut de tarification survient également lorsque la prime de garantie n'est pas correctement ajustée au risque. Un taux de contribution indépendant du niveau de risque, pourrait inciter les banques à opter pour les projets d'investissement les plus risqués qui offrent les perspectives de rendement également les plus fortes. En cas de résultat positif, la banque encaisse les profits, sinon elle fait reporter ses pertes sur le système de garantie.

En plus de la mauvaise tarification, (Helfer, 1999) souligne que le soutien à une institution financière insolvable crée un aléa moral mais, même lorsque l'institution en difficulté est solvable, le risque moral est à craindre si l'institution est protégée des réalités du marché. En effet, l'application du principe du too big to fail qui s'assimile à une garantie des dépôts gratuite, protège la banque des réalités du marché et accroît de ce fait le risque moral et accroît alors la richesse des actionnaires de la banque.

Le dispositif de garantie des dépôts peut limiter fortement le risque moral s'il est conçu de manière à éliminer la distorsion en tarifant de façon actuarielle la garantie des dépôts. Dans ce cadre, (Morel, 2000) souligne que si la prime est correctement ajustée au risque, et si les déposants exercent bien un monitoring, l'assurance est neutre sur la valeur de la banque. Il peut également limiter le risque moral s'il est conçu de manière à permettre au marché de sanctionner les preneurs de

risques en laissant couler les institutions financières insolubles et en imposant des coûts aux institutions qui sont au bord de la faillite.

Pour atténuer l'aléa moral, et en plus du recours à des primes différentielles ou indexées sur le risque, le Comité de Bâle et IADI suggèrent qu'un régime de garantie des dépôts doit inclure une limitation des montants garantis et l'exclusion de certaines catégories de déposants (Comité de Bâle et IADI, 2009). En outre, l'aléa moral peut être atténué par d'autres éléments du filet de sécurité du système financier, notamment par l'incitation à une bonne gouvernance des banques et à une bonne gestion de leurs risques, par une discipline de marché efficace et par un cadre législatif et réglementaire rigoureux concernant la réglementation et la surveillance prudentielles.

5- Lignes d'orientation pour la réforme du système de garantie actuel en Algérie

Les développements précédents nous ont permis de relever des points de conformité du système de garantie algérien par rapport auxdits principes, mais surtout de mettre le point sur les axes d'amélioration devant permettre au dispositif de sécurité en Algérie d'évoluer vers les meilleures pratiques internationales, notamment sur le plan légal et réglementaire.

Selon les orientations du Comité de Bâle et de IADI présentées ci-dessus, la réforme du système de garantie des dépôts actuellement en vigueur doit porter sur deux principaux axes, le premier concerne la création des conditions préalables à la mise en place d'un système de garantie de qualité notamment l'existence d'un environnement institutionnel sûr et d'un système bancaire sain, le second est lié au système de garantie des dépôts lui-même.

Malgré l'ampleur de cette réforme, nous pensons, en plus de sa contribution à la confection d'un système de garantie approprié, qu'elle évite à l'Algérie l'épuisement du Trésor national.

5-1. Etat des lieux

Créé par le règlement n° 04-03, en date du 4 mars 2004 émanant de la Banque d'Algérie au lendemain de la faillite des banques privées à capitaux nationaux, le modèle de garantie des dépôts en Algérie est un modèle forfaitaire de type assurance. En effet et dans le but d'enrayer le mouvement de perte de confiance, la Banque d'Algérie a décidé de mettre en place un système de garantie des dépôts bancaires qui permet

d'indemniser les clients, en monnaie nationale, en cas d'indisponibilité de leurs dépôts et autres montants assimilés aux dépôts remboursables. Aux termes de la réglementation en vigueur, le fonds de garantie des dépôts bancaires est géré par une société par actions, dénommée Fonds de Garantie des Dépôts bancaires (FGDB) (Banque d'Algérie, Règlement n°2020-03). L'adhésion des banques nationales ainsi que les succursales de banques étrangères activant en Algérie à cette garantie est une condition même de l'exercice de leur activité sur le territoire. Ces banques doivent souscrire au capital de la société de garantie des dépôts bancaires qui est réparti, à parts égales, entre elles. Financièrement, le fonds de garantie des dépôts bancaires est alimenté par les primes annuelles calculées sur le montant global des dépôts en monnaie nationale enregistrés au 31 décembre de chaque année, et versées à la société de garantie des dépôts bancaires par l'ensemble des banques actionnaires.

En Algérie, la garantie de dépôts s'élève à l'heure actuelle à 2.000.000 de dinars par déposant et par institution financière (Banque d'Algérie, Règlement n°2020-03). La décision de relever le plafond, autrefois de 60.000 dinars (Banque d'Algérie, Règlement n° 04-03), a été prise par la Banque d'Algérie, à la suite de la crise pétrolière, et vise le renforcement de la confiance des déposants dans les institutions de dépôts. A travers ce mécanisme, le gouvernement escompte aspirer le maximum possible de la masse monétaire non bancarisée qui évolue dans l'économie parallèle. Ce plafond s'applique à l'ensemble des dépôts d'un même déposant, auprès d'une même banque quel que soit le nombre de dépôts et la devise concernée. Il s'applique au solde entre le montant du dépôt et les crédits et autres montants dus à la banque par le titulaire du dépôt.

La mise en œuvre de la garantie des dépôts bancaires ne peut intervenir qu'en cas de cessation de paiement d'une banque. En effets, le FGDB ne peut financer les paiements que lors de la liquidation et ne peut engager le processus de paiement qu'après avoir reçu des liquidateurs une liste vérifiée de déposants. Bien que le cadre juridique prescrive un délai de remboursement de six mois, le règlement des garanties de dépôt auprès des banques privées insolvables (Khalifa (2003), BCIA (2003) et CAB (2005)) sont encore en cours d'exécution. Ceci s'explique entre autres par les déficiences chroniques qui caractérisent les systèmes d'information des banques insolvables, d'où la nécessité de procéder à

des audits compte par compte, ce qui retarde fortement le processus de vérification.

En plus de ce système de garantie explicite, il existe en Algérie un système implicite de protection des dépôts. Dans ce système de garantie implicite, la protection des déposants est totalement discrétionnaire et la détermination du montant et la forme de celle-ci repose sur une prise de décision ad hoc au sein du Gouvernement. Une réalité qui s'explique par le fait que l'Etat se sent responsable des pertes qui doivent être absorbées, et offre aux banques étatiques, considérée comme outil de politique publique, une garantie financée sur le budget de l'Etat. Ces pratiques sont à l'origine d'un important aléa moral qui incite les banques publiques à accroître la prise de risque, menaçant ainsi la stabilité du système bancaire à chaque fois que le pays connaît une crise pétrolière.

5-2. conditions préalables à la réforme du système de garantie des dépôts en Algérie

En Algérie, le système bancaire se compose de vingt (20) banques de dépôts dont six (6) publiques. Ces dernières prédominent non seulement par l'importance de leur réseau d'agences, mais aussi par leur part de marché qui avoisine 87% des dépôts et prêts bancaires en Algérie. Elles assurent la totalité du financement du secteur public, et leur part dans le financement du secteur privé demeure importante. Malgré leur prédominance, ces banques publiques restent fragiles du fait qu'elles sont fortement dépendantes du Trésor qui rachète leurs importantes créances impayées détenues sur les entreprises publiques et privés. (Banque d'Algérie, rapport annuel 2019).

En s'inspirant des orientations du Comité de Bâle et de IADI portant sur les conditions préalables à la mise en place d'un système de garantie crédible, et en tenant compte de la réalité économique et financière du pays, les autorités algériennes doivent, tout d'abord, faire de la stabilité financière une source de grandes préoccupations, qui dépendra non plus, du soutien continu des pouvoirs publics, mais des mécanismes de marché dont le système de garantie des dépôts.

En suite et au vu de la réalité du système bancaire algérien, un régime de garantie ne peut fonctionner efficacement que si les autorités du pays procèdent à une recapitalisation des banques publiques notamment par le biais de la privatisation, tout en mettant fin à leurs

renflouements ainsi qu'à l'importante distorsion de concurrence qui donne impression aux prêteurs et aux déposants que les banques publiques sont finalement les moins risqués car elles ne feront jamais défaut.

Enfin, ces actions doivent être complétées par l'instauration des règles de bonne gouvernance, l'encouragement de la concurrence au sein du secteur bancaire, l'assurance d'une grande transparence des institutions, l'amélioration du niveau des pratiques d'information financière tout en assurant bien évidemment la mise en place d'un contrôle bancaire efficace.

Précisons que sans un contrôle bancaire efficace, c'est-à-dire des normes de fonds propres rigoureuses et des mécanismes dans lesquels le marché joue un rôle en imposant sa discipline aux participants au système, la garantie des dépôts en Algérie sera sans effet et accroîtra les coûts et les difficultés liés à la résolution d'une crise.

5-3. la réforme du système de garantie des dépôts en vigueur

L'étude des principes de fonctionnement optimaux d'un système de garantie des dépôts nous a permis de relever, selon la réglementation, des points de conformité de notre système par rapport auxdits principes. Dans la pratique et concernant les banques publiques, l'Etat offre aux banques étatiques une garantie implicite des dépôts. Cette garantie est à l'origine d'un important aléa moral qui incite les banques publiques à accroître la prise de risque, menaçant ainsi la stabilité du système bancaire. Pour mettre fin à ces pratiques et évoluer vers les meilleures pratiques internationales, nous proposons les axes d'amélioration suivants :

- Tout d'abord et concernant le rôle du fonds de garantie, il semble très utile que le législateur algérien transforme le fonds de garantie en véritable instrument de gestion préventive des crises bancaires. Cette fonction préventive doit être relativement limitée et ne prend que rarement la forme d'un soutien financier anticipé, tout en évitant de confondre insolvabilité et problèmes de liquidité.
- Ensuite et en raison des déficiences qui caractérisent les systèmes d'information des banques algériennes qui exercent dans un marché non concurrentiel, l'ajustement des primes de garantie au risque s'avère inefficace. Pour cela, nous pensons qu'un système dual, associant prime

forfaitaire et adéquation des fonds propres aux risques, est plus adéquat dans le cas de l'Algérie.

- Concernant la couverture des dépôts en devises, et suite à l'existence d'un marché de change officiel et d'un autre parallèle, il nous semble que le remboursement des déposants en monnaie étrangère peut contribuer à la lutte contre le secteur informel et delà à l'instauration d'un climat de confiance notamment avec le transfère du risque de change du déposant vers la banque.

- Pour ce qui est du plafond individuel d'indemnisation, et pour se conformer aux pratiques internationales et renforcer la discipline du marché, une révision de ce plafond qui se situe en dessus de la fourchette haute (environ cinq fois le PIB/hab) est indispensable. Cette révision à la baisse doit être accompagnée d'une importante offre de produits d'investissement notamment des produits relevant de la finance islamique.

- Une meilleure information des déposants est également nécessaire à la réforme du système de garantie actuel. En effet, pour qu'un système explicite d'assurance-dépôts soit efficaces, les déposants doivent comprendre l'étendue et les limites des systèmes de protection des dépôts existants. Ceci implique que les déposants algériens doivent recevoir des informations plus nombreuses, plus simples et plus claires de la part de leur banque en ce qui concerne le niveau de protection de leurs dépôts notamment avant de signer un nouveau contrat de dépôt.

- Enfin et comme en témoigne la crise des banques privées à capitaux nationaux, l'éventail des options de résolution disponibles en Algérie est limité, et le processus de liquidation du régime d'insolvabilité général pose de multiples difficultés, De ce fait, il est important d'associer le fonds de garnatie à un régime de résolution spécial, qui réduira entre autres le délai de remboursement.

6-Conclusion

En conclusion de cette étude, les pratiques efficaces de garantie des dépôts que les décideurs des pays, qui envisagent notamment de réformer leur système en vigueur, peuvent adopter se résumant comme suit :

- La garantie des dépôts explicite est privilégiée par rapport à la protection implicite, car l'absence de règles claires et spécifiques entrave le bon fonctionnement du système explicite et engendre des coûts de

protection assez élevés. Pour ces raisons, la garantie des dépôts explicite peut être utilisée de manière optimale comme outil de politique publique même dans le cadre de l'objectif de protection des déposants, mais en même temps, la conception d'un tel système de garantie des dépôts devrait être différente de celle employée dans le cadre de l'objectif de prévention des paniques bancaires.

- les déposants sont avant tout couverts, avec une indemnisation plafonnée, car une assurance totale des dépôts expose potentiellement l'économie à un second problème d'aléa moral. En effet, une telle couverture n'inciterait pas les déposants à surveiller leur banque et ces dernières pourraient alors être tentées par des investissements plus rémunérateurs et donc plus risqués. Le plafonnement de la garantie résout ce problème et limite l'émergence des ruées bancaires tout en incitant les clients importants des banques à les surveiller.

- l'adhésion des banques à un système de garantie est obligatoire. Cette adhésion permet d'éviter que l'asymétrie d'information sur le risque des banques génère un phénomène d'anti-sélection.

- le financement du système de garantie des dépôts est à la charge des banques

- le financement prend la forme de cotisations ex ante ajustées en fonction du risque individuel de chaque banque versées régulièrement au fonds de garantie. cette tarification cohérente avec le risque représenté par la banque dans le système nécessite de trouver un mode d'évaluation des garanties le plus juste possible.

- les meilleures pratiques en matière de garantie des dépôts, permettent aussi au fonds de garantie d'intervenir à titre préventif et se traduisent par une plus grande sécurisation de la place financière.

- Afin d'être crédible et d'éviter des distorsions pouvant entraîner un aléa moral, un régime d'assurance dépôts doit s'inscrire dans un filet de sécurité du système financier qui comprend habituellement une réglementation et une surveillance prudentielles, un prêteur en dernier ressort et une garantie des dépôts.

En plus de ces pratiques internationales, les décideurs de chaque pays peuvent prendre des mesures complémentaires qu'ils considèrent nécessaires en fonction de leur besoins et situations spécifiques. C'est le cas de l'Algérie où la réforme du système de garantie nécessite d'abord une profonde réforme bancaire, à cela s'ajoute :

QUEL SYSTEME DE GARANTIE DES DEPOTS BANCAIRES POUR L'ALGERIE ?

- l'urgence de mettre fin à la garantie implicite dont bénéficient les banques publiques ;
- une meilleure information des déposants ;
- une révision du plafond individuel d'indemnisation ;
- faire du fonds de garantie un véritable instrument de gestion préventive ;
- le remboursement des déposants en monnaie étrangère pour les dépôts en devises ;
- devant l'impossibilité d'appliquer une prime ajustée au risque, une adéquation des fonds propres aux risques s'impose.

Bibliographie

1. BANQUE d'ALGERIE, *Règlement n°2020-03 du 15 mars 2020 relatif au système de garantie des dépôts bancaires.*
2. BANQUE D'ALGERIE, *Règlement n°2018-01 du 30 avril 2018 modifiant et complétant règlement n°04-03 du 4 mars 2004 relatif au système de garantie des dépôts bancaires.*
3. BANQUE d'ALGERIE, « *évolution économique et monétaire en Algérie* », rapport annuel, 2018.
4. BANQUE D'ALGERIE « *Synthèse des développements monétaires et financiers en 2017 et des tendances de l'exercice 2018* » décembre 2018.
5. BANQUE d'ALGERIE, *Règlement n°04-03 du 4 mars 2004 relatif au système de garantie des dépôts bancaires.*
6. BANQUE d'ALGERIE, *Ordonnance n°03-11 du 26 août 2003 sur la monnaie et le crédit*
7. BHATTACHARYA, S., GALE, D., « *Preference shocks, liquidity, and central Bank policy* » In: W. BARNETT AND K. SINGLETON (eds.), « *New approaches to monetary economics* » Cambridge:Cambridge University Press, 1987, pp. 69-88.
8. BERNARD C., Le COURTOIS O., « *Les options parisiennes et leurs applications* » in Banque et Marchés, N° 82, 2006, pp. 81-90.
9. BRYAN, L., « *Core Banking* » *McKinsey Quarterly*, vol1, 1991, pp. 61-74.
10. COMITE DE BALE SUR LE CONTROLE BANCAIRE, ASSOCIATION INTERNATIONALE DES ASSUREURS-DEPOTS « *Principes fondamentaux en vue de l'établissement de régimes efficaces d'assurance-dépôts* » banque des règlements internationaux, Juin 2009.
11. DIAMOND DW., DYBVIG PH., « *Bank runs, deposit insurance, and liquidity* » in *Journal of Political Economy*, The Journal of Political Economy is currently, University of Chicago, Volume 1, n° 3, 1983, pp. 401-419.
12. FORUM POUR LA STABILITE FINANCIERE « *Lignes d'orientation pour l'établissement de régimes d'assurance-dépôts efficaces* » groupe de travail, septembre 2001.
13. JACKLIN, C. J., « *Demand Deposits, trading restrictions and risk sharing* » In: E. PRESCOTT, N. WALLACE (eds.), « *Contractual*

- arrangements for intertemporal trade*» Minneapolis:University of Minnesota Press, 1987,pp. 26-47.
- 14.. HELFER R T., « *ce que la garantie des dépôts peut et ne peut pas faire* » in revue finance et développement, Fonds Monétaire international, volume 36, n°2, 2^{ème} trimestre 1999, pp 22-25.
15. KANE, E. J., «*Changing Incentives Facing Financial-Services Regulators*» Journal of Financial Services Research 2, 1989, pp. 265-274.
16. MADIES P., « *Le rôle de la garantie des dépôts dans la prévention des paniques bancaires : fondements théoriques et études empiriques* » in Revue de l'association française de finance, Presses universitaires de Grenoble, volume 27, N° 1, 2006, pp.61-129.
17. MATHERAT S., OUNG V., «*Les modèles d'assurance des dépôts : présentation du nouveau système en vigueur en France*», in Revue d'économie financière, Association d'économie financière, n°60, 2000, pp. 225-236.
18. MERTON R. C., « *An analytic derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantees. An application of modern option pricing theory* » in Journal of Banking and Finance, Volume 1, Issue 1, June 1977, Pages 3-11.
19. MOREL C A., « *l'assurance des dépôts, un instrument de la régulation bancaire* » in revue d'économie financière, N°60, 2000, pp. 237-248.
20. Morel CA, Nakamura J L « *fonctions et tarification d'un fonds de garantie bancaire* » in Revue française d'économie, volume 15, N° 2, 2000, pp. 77-116.
21. PIERCE, J., «*The Future of Banking.* » New Haven, Yale University Press. London, 1991.
22. PLIHON D. COUPPEY-SOUBEYRAN. J SAIDANE D., « *les banques acteurs de la globalisation la financière* » documentation française, Paris, 2006.
23. SCIALOM L., « *Quel système d'assurance-dépôts pour la future union monétaire européenne?* » Revue française d'économie, volume 8, n°1, 1993, pp.173-196.
- 24.TALLEY S H., MAS I., « *Deposit Insurance in Developing Countries* » World Bank Policy Research, Working Paper n° 548, 1990, pp 1- 120.
25. Wallace, N., «*Narrow Banking Meets the Diamond-Dybvig Model*» Federal Bank of Minneapolis, Quarterly Review 20, 1996. pp. 3-13.