

LA MISE EN PLACE DE LA
CAISSE NATIONALE DE CREDIT AGRICOLE
DU SENEGAL

Jean ROCH

Le 12 mars 1981, le Premier Ministre de la République du Sénégal créait un groupe de travail interministériel chargé de conduire une étude sur la réforme du crédit agricole. Cette initiative s'inscrivait dans le contexte de la crise la plus grave qu'ait connue le pays depuis son indépendance. En effet, à la succession des sécheresses s'ajoutait une situation si critique de la trésorerie de l'Etat qu'elle avait conduit à l'intervention quasi permanente du Fonds Monétaire International (FMI) dans la définition même et le contrôle de la politique économique et financière du Sénégal.

Cette conjoncture était, en tout cas, de nature à bloquer, et pour longtemps, le développement rural du pays. Car la paysannerie se trouvait dans l'incapacité de rembourser les dettes contractées, cumulées sur plusieurs années, tant en ce qui concerne les crédits d'équipement à moyen terme que les prêts à court terme, censés se dénouer annuellement dès la fin des opérations de commercialisation de l'arachide.

L'Etat lui-même, comme prêteur ou avaliste des crédits consentis

par le système bancaire local, devenait porteur de l'ensemble du passif des coopératives agricoles et de l'Office National de Commercialisation et d'Assistance pour le Développement (ONCAD), Office public détenant le monopole de la commercialisation arachidière et de la fourniture d'équipement et d'intrants (semences, engrais) au monde paysan.

L'ancien système de crédit public à l'agriculture, mis en place dès les premières années de l'Indépendance, avait cessé d'exister, si bien que le gouvernement recherchait, avec l'appui des sources extérieures de financement, une formule nouvelle qui permette au moins d'assurer la survie de l'agriculture locale.

Dans cette perspective, en créant le groupe de travail chargé de reconstruire un crédit agricole, le gouvernement avait sollicité, dès l'origine, la collaboration des institutions françaises, d'abord celle de la Caisse Centrale de Coopération Economique (CCCE), puis, très rapidement, celle de la Caisse Nationale de Crédit Agricole de France (CNCA). Finalement, après quatre ans de préparation, la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS) était créée le 6 avril 1985.

Nous présenterons successivement :

- . les raisons de la réforme et les options de base retenues pour la mise en place du nouveau crédit agricole ;
- . l'organisation et le fonctionnement de la Caisse ;
- . l'évaluation des besoins à satisfaire et des ressources à mobiliser.

LES RAISONS DE LA REFORME ET LES OPTIONS DE BASE RETENUES POUR LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEAU SYSTEME DE CREDIT AGRICOLE

Les raisons de la réforme : l'endettement insupportable du monde rural et la faillite de l'ancien système de crédit à l'agriculture.

Le 26 mars 1981, un Conseil interministériel faisait le point de l'endettement du monde rural envers le système officiel de crédit, à savoir,

décembre 1981, 37,9 milliards FCFA, dont 29,8 milliards au titre des arriérés et 8,1 milliards au titre de l'encours de la présente Campagne 1981-1982.

Observant l'impossibilité générale de la paysannerie à rembourser cette dette, les pouvoirs publics décidaient en conséquence de prendre les mesures suivantes :

- . l'arrêt des ventes à crédit de matériel agricole ;
- . l'annulation des arriérés des dettes contractées pour l'achat de semences d'arachide et d'engrais, d'un montant de 19,6 milliards FCFA;
- . la suspension provisoire (1) du remboursement des sommes restant dues ;
- . l'institution d'une retenue forfaitaire, prélevée sur le paiement des livraisons d'arachide aux coopératives, afin de financer, au moins partiellement, la reconstitution du capital semencier arachidier.

S'agissant des causes de la faillite, elles peuvent se regrouper sous deux rubriques, à savoir :

- . les causes liées à l'environnement du crédit : mise en question des thèmes techniques proposés par les services de vulgarisation, insuffisances des grandes sociétés de Développement Rural, effondrement du dispositif d'approvisionnement en matériel et en facteurs de production, chute des résultats d'exploitation et insolvabilité consécutifs à la sécheresse, etc...
- . les causes directement liées à la conception même du système de crédit agricole, tel qu'il était pratiqué dans le cadre administratif qui prévalait (2).

Les options retenues pour la mise en place d'un nouveau crédit agricole.

La réforme de l'environnement

Elle s'appuyait sur trois grands principes, à savoir :

- . la redéfinition du rôle des services d'encadrement :
- Ceux-ci auraient, désormais, à se limiter à un rôle de conseil,

la reconversion de l'ensemble des grandes sociétés publiques de Développement rural qui quadrillaient le Sénégal.

- . la responsabilité des producteurs : celle-ci signifiait, en particulier, que l'Etat renonce à organiser la paysannerie sur le modèle unique des coopératives agricoles (3) et autorise d'autres formes d'organisations, plus modernes et plus dynamiques, telles que les groupements d'intérêt économique (4).

. la simplification des circuits d'approvisionnement en facteurs de production (produits et matériels), en favorisant l'établissement de relations directes entre les fournisseurs et les paysans (5).

Une nouvelle conception du crédit agricole.

suivants :

- . un crédit insuffisamment responsabilisé, qui comportait de multiples opérateurs altérant l'indépendance du banquier et s'interposant entre celui-ci et ses emprunteurs ;

- . un crédit trop sectoriel, fondé presque exclusivement sur l'arachide et subissant de plein fouet les conséquences de l'irrégularité d'une production étroitement dépendante des aléas climatiques ;

- . un crédit trop centralisé, éloigné des paysans et ne tenant pas compte de la variété des situations ;

- . un crédit trop laxiste, caractérisé par son caractère quasi automatique, par l'absence d'apport personnel, la faiblesse des garanties et la fiabilité illusoire des procédures.

Partant de ce constat, les principes retenus pour la réforme étaient les suivants : un crédit responsabilisé, couvrant l'ensemble des besoins du monde rural et qui soit décentralisé et évolutif :

- . un crédit responsabilisé : la nouvelle banque devrait bénéficier d'une totale indépendance de décision et de gestion, tant en ce qui concerne l'octroi des prêts que la responsabilité du recouvrement.

Du côté des emprunteurs, ils auraient désormais, à l'opposé de l'ancien système, à traiter directement avec leur banquier, qui resterait juge d'accepter ou de refuser le crédit au vu du dossier présenté.

- . un crédit couvrant l'ensemble des besoins du monde rural : pour répondre aux besoins d'une clientèle diversifiée et répartir convenablement ses risques, la nouvelle banque aurait une vocation élargie à l'ensemble des activités rurales, à l'ensemble des filières (de la production jusqu'à la mise en marché), et à la collecte de l'épargne (fonction ignorée dans l'ancien système) ;

- . un crédit décentralisé, prévoyant de larges délégations des pouvoirs d'octroi, selon le montant et le type de crédits sollicités ;

- . un crédit évolutif, avec une mise en place très progressive, ne serait-ce qu'en raison des délais de formation du personnel, notamment des "banquiers de terrain" qui auraient la responsabilité des guichets installés dans les zones de production.

L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA CAISSE NATIONALE DE CREDIT AGRICOLE DU SENEGAL (CNCAS).

Présentation générale de la CNCAS

La Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal, créée le 6 avril 1984, est une société d'économie mixte, dont le capital social s'élève à deux milliards trois cents millions (2.300.000.000) F. CFA.

Elle a pour objet la distribution du crédit et la collecte de l'épargne. Sa vocation est largement définie, puisque la Caisse pourra financer l'ensemble des activités, agricoles et non agricoles, exercées en zone rurale.

La composition du capital est très ouverte, afin d'assurer une assise suffisamment solide à la nouvelle banque, qui comprend trois grandes catégories de partenaires, selon la répartition suivante :

- . les actionnaires sénégalais, représentés par l'Etat, les banques locales et les privés, détenteurs de la majorité du capital, avec 65 % des actions ;
- . la Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest (BCEAO), avec 15 % du capital ;
- . les institutions financières françaises ayant participé à la conception du projet depuis l'origine, c'est-à-dire la Caisse Centrale de Coopération Economique (CCCE) et la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA), détenant chacune 10 % des actions, soit 20 % pour le groupe des partenaires publics français.

Les principales caractéristiques de la CNCAS

Décentralisation et mise en place progressive

La CNCAS comprend un échelon central, très léger, sis à Dakar et mettra progressivement en place des guichets régionaux et départementaux, sans prétendre, en première phase, couvrir l'ensemble du territoire.

Déconcentration

Les pouvoirs d'octroi sont largement déconcentrés, en tenant compte du montant et du type de crédit sollicités.

L'organisation des services

Les fonctions à assurer ont été définies de la manière suivante:

- . Direction générale
- . Quatre grandes fonctions d'appui
 - Organisation, méthodes, procédures

Formation

Contrôle interne - inspection

Prévision et gestion prévisionnelle (programmes et budgets)

. Deux fonctions bancaires proprement dites :

Crédit - épargne

Finances - comptabilité - administration

L'importance relative de ces fonctions évoluera au cours du développement de la CNCAS, mais les tâches de formation seront prédominantes au départ. Ensuite, la fonction contrôle-inspection prendra une place croissante, puis prioritaire (6).

LES BESOINS ET LES RESSOURCES PREVISIONNELS DE LA CNCAS.

Les prévisions d'octroi et d'encours

Sur la base d'une évaluation prudente établie sur sept ans, les crédits octroyés en première année porteraient sur 691 millions FCFA pour atteindre 7,2 milliards en septième année.

Quant aux encours, ils dépasseraient les douze milliards de francs en année 7.

C'est dire que, même si les financements prévisionnels sont loin de couvrir les besoins élémentaires du monde rural sénégalais (7), la CNCAS offre tout de même aujourd'hui la seule perspective importante de crédit agricole normal d'origine interne, car les autres banques nationales ne prêtent pour ainsi dire pas aux ruraux, faute de garanties. Restent l'Etat et les aides extérieures qui, sous la pression du moment ou pour des pro-

visions de développement rural, mais cet appui, pour important qu'il soit, n'offre plus les mêmes garanties que précédemment, quand l'Etat définissait chaque année un programme agricole et inscrvait dans ses comptes les sommes correspondantes aux besoins définis.

Il faut ajouter que la CNCAS a privilégié les crédits d'investissement (moyen et long terme), qui devraient, en année 7, représenter quelque 60 % du total de l'encours, ce qui correspond bien à la vocation d'un crédit rural orienté vers le développement.

On soulignera, enfin, que les prévisions d'octroi et d'encours de la Caisse n'incluent pas les crédits de commercialisation des grands produits (arachide, coton, etc...). Mais, dans les calculs d'équilibre d'exploitation, on a supposé que la CNCAS participerait, au départ, à 10 % des

financements.

Et, normalement, si l'institution répond à ses objectifs, sa participation aux financements (très importants) de commercialisation devrait augmenter de façon rapide, voire même devenir prépondérante.

Les fonds propres de la CNCAS (Capital et dotations)

Pour satisfaire les précisions d'octroi définies ci-dessus et assurer l'équilibre de son exploitation, le crédit agricole devra bénéficier de fonds propres élevés, tant en capital qu'en dotations.

Le capital souscrit devrait atteindre 2,3 milliards F CFA libérables en trois ans, dont 1,6 milliards seront appelés en première année. Il conviendrait ensuite de réaliser, en année 4, une augmentation de capital de 2 milliards à nouveau libérables en trois ans.

Quant aux dotations, elles devraient représenter environ le tiers du capital. Il s'agirait de ressources permanentes, non remboursables, affectées ou non, constituées par l'Etat soit sur fonds budgétaires, soit sur concours extérieurs.

Le tableau ci-après résume la structure souhaitable des fonds

Rubriques \ Années	1	2	3	4	5	6	7
Capital souscrit en année 1 : 2,3 milliards FCFA	800	800	700				2300
Augmentation de capital en année 4 : 2,0 milliards FCFA				500	800	700	2000
Dotations	260	270	230	170	270	230	1430
Total annuel libéré	1060	1070	930	670	1070	930	5730
Total cumulé fonds propres	1060	2130	3060	3730	4800	5730	

Les ressources externes

Ces ressources, dont le coût moyen devrait être de l'ordre de 3 %, comprennent les prêts à conditions douces, les dépôts et le réescompte. Le montant de ces ressources externes évoluerait comme suit (en millions F. CFA).

Années	1	2	3	4	5	6
Mobilisation nette annuelle	500	2 000	1 100	1 300	1400	1 400
Total cumulé	500	2 500	3 600	4 900	6300	7 700

Si le coût moyen pondéré de l'ensemble de ces ressources externes s'avérait trop élevé, il conviendrait :

- soit de mettre en place un fonds de bonification des prêts.
- soit de ne pas rémunérer le capital.

L'équilibre de l'exploitation

Le compte d'exploitation serait équilibré sur la base des hypothèses suivantes :

- un taux d'intérêt moyen des prêts de 10 %
- un coût moyen des ressources extérieures de 3 %, sous réserve que les coûts de gestion et d'administration soient strictement maîtrisés

CONCLUSION

La Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal a été créée pour combler, en partie, le vide dramatique qui s'est installé au cours des dernières années par suite de l'effondrement simultané des résultats agricoles et de l'ensemble du dispositif public d'assistance au monde rural.

De plus, au moment où la recherche de l'autosuffisance alimentaire est inscrite au premier rang des priorités du Plan de développement, il était nécessaire de disposer d'une banque spécialisée qui soutienne les pouvoirs publics en finançant des opérations de promotion des céréales locales.

Mais il reste que l'institution de la CNCAS n'est qu'un élément, nécessaire et insuffisant, de la mise en place d'un système cohérent d'aide au monde rural. Cette entreprise exigera un effort soutenu de la part de l'Etat tant, au plan politique, pour redéfinir les formes de sa collaboration avec la paysannerie qu'au plan financier (8) pour participer à la reconstruction du réseau d'activités économiques indispensables au développement rural.

NOTES

- 1 En réalité, le gouvernement a renoncé au recouvrement du reliquat des dettes paysannes, puisqu'il a interrompu les opérations de reconstitution des comptes des coopératives, effectuées à cet effet.
- 2 Ce système dépassait, de beaucoup, le cadre du crédit et s'analysait dans "le programme agricole" défini par le Ministère du Développement rural.

Il comprenait, pour l'essentiel, trois niveaux d'intervention, étroitement solidaires, à savoir :

- la fourniture aux coopératives agricoles, par un établissement public (l'ONCAD) des intrants (semences, engrais) et du matériel agricole.

Le développement du Sénégal (BNDS), contrôlée par l'Etat, qui bénéficiait d'un refinancement automatique par la Banque Centrale à des taux d'intérêt préférentiel ;

- l'attribution de subventions d'un montant élevé (plusieurs milliards FCFA annuels), inscrites dans les comptes du Fonds Mutualiste de Développement Rural (FMDR), service du Ministère du Développement rural. La chute des résultats agricoles précipita le démantèlement de cet édifice, quand les paysans accumulèrent les impayés : faillite virtuelle de la BNDS (l'opérateur financier), faillite réelle et dissolution de l'ONCAD (l'opérateur technique), transfert global à l'Etat de l'énorme passif accumulé par les coopératives et par l'ONCAD.

De plus, le dispositif industriel, trop exclusivement engagé avec l'Etat, s'effondrait du même coup : faillite de la SISCOMA (fabrique de matériel

services administratifs ou des sociétés de vulgarisation, telles la SODEVA, créée pour la diffusion du progrès technique en agriculture, étaient

mises dans l'incapacité d'exercer leur mission.

- 3 Créées dès l'Indépendance, en 1960, à l'initiative du gouvernement, les coopératives sont organisées sur une base territoriale, le village. Les adhérents se contentent, pour l'essentiel, de livrer leur production d'arachide à la coopérative. Bien qu'ayant une vocation "multifonctionnelle", son activité s'est progressivement réduite à la collecte de l'arachide et à la distribution de fournitures et d'équipement de culture attelée à ses adhérents.

Dans la réalité, les coopératives sont animées et dirigées par les multiples encadreurs publics, fonctionnaires et agents des sociétés de développement, sans oublier les chefs de circonscription administrative, épuisés par d'incessantes tournées d'explication pour le recouvrement des dettes.

- 4 Une loi du 11 mai 1984 officialise l'existence des "groupements d'intérêt économique", qui répondent, mieux que les coopératives, aux besoins d'organisation du milieu rural.

Tout groupement peut être créé par "deux ou plusieurs personnes physiques ou morales" se reconnaissant les mêmes intérêts, qu'il s'agisse de la mise en valeur d'un périmètre irrigué ou de toute autre activité. Cette forme d'organisation, à la fois plus souple et plus ouverte que la coopérative, permet de développer une vraie solidarité et facilite, en particulier, l'accès de ses membres au crédit agricole.

- 5 Pour évidentes qu'elles apparaissent, les relations directes entre fournisseurs et paysans étaient pratiquement impossibles à établir dans le système antérieur, où les commandes comme les livraisons étaient en fait établies par l'administration.

- 6 L'insistance mise par tous les partenaires de la CNCAS sur le rôle primordial de l'inspection est largement justifiée par l'expérience malheureuse de l'ancien système, particulièrement de l'ONCAD, qui s'était illustré par la fréquence et l'ampleur des détournements, facilités par le trafic permanent de ses comptes.

- 7 Rappelons que le seul coût du capital semencier d'arachide est près de deux fois supérieur aux prévisions d'octrois de crédits de la CNCAS

- 8 Dans l'état actuel des finances publiques sénégalaises, l'effort financier de l'Etat s'entend, pour l'essentiel, par la rétrocession des fonds de l'aide publique extérieure mise à la disposition de l'Etat.

Il faut ajouter que ces ressources pourraient être significativement

augmentées, même dans l'hypothèse d'une enveloppe globale inchangée, si, au lieu d'être affectées abusivement aux multiples études préliminaires ou d'accompagnement des programmes et aux audits surabondants, elles étaient davantage consacrées à des opérations concrètes de développement rural.