

Document de

LA BANQUE MONDIALE

A N'UTILISER QU'A DES FINS OFFICIELLES

CR - 2086 - BEN.

Rapport No. 7992-BEN

RAPPORT D'EVALUATION

REPUBLIQUE DU BENIN

PROJET DE REHABILITATION DES CAISSES  
REGIONALES ET LOCALES DE CREDIT AGRICOLE MUTUEL

Le 3 janvier 1990

**FILE COPY**

Division des Opérations Agricoles  
Département de l'Afrique Occidentale et Centrale  
Région de l'Afrique

TRADUCTION NON-OFFICIELLE A TITRE D'INFORMATION

## EQUIVALENTS MONETAIRES

Unité monétaire = Francs CFA (FCFA)  
US\$ 1 = 310 FCFA

## POIDS ET MESURES

Systeme métrique

## EXERCICE BUDGETAIRE

1er janvier-31 décembre

## ABREVIATION ET SIGLES

BBD	Banque béninoise de développement
BCB	Banque commerciale du Bénin
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest
BNP	Banque nationale de Paris
CARDER	Centre d'action régionale pour le développement rural
CCCE	Caisse centrale de coopération économique
CLCAM	Caisse locale de crédit agricole mutuel
CNCA	Caisse nationale de crédit agricole
CRCAM	Caisse régionale de crédit agricole mutuel
CCE	Communauté économique européenne
FAC	Fonds d'aide et de coopération
FNCMCA	Fédération nationale des caisses mutuelles de crédit agricole
MDRAC	Ministère du développement rural et de l'action coopérative
MIEE	Ministère de l'Industrie, de l'Energie et des Entreprises
RFA	République fédérale d'Allemagne
SONAPRA	Société nationale pour la production agricole
UCP	L'Unité centrale du projet

REPUBLIQUE DU BENINPROJET DE REHABILITATION DU CREDIT AGRICOLE MUTUELRAPPORT D'EVALUATIONTABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
<u>DOCUMENTS DE BASE</u> .....	iii
<u>RESUME DU CREDIT ET DU PROJET</u> .....	iv
I. <u>INTRODUCTION</u> .....	1
II. <u>CONTEXTE DE L'OPERATION</u> .....	2
A. Le cadre macroéconomique .....	2
B. Le secteur rural .....	4
C. Le secteur bancaire et financier .....	5
D. Le secteur du crédit agricole .....	6
E. Les caisses de crédit agricole mutuel .....	7
F. Le programme d'appui intérimaire .....	11
G. Justification de la participation de l'IDA .....	12
III. <u>LE PROJET</u> .....	13
A. Objectifs et description sommaire .....	13
B. Description détaillées .....	13
1. Programme de réhabilitation institutionnelle .....	13
2. Programme de réhabilitation financière .....	16
3. Programme de crédit .....	17
C. Coûts et financement du projet .....	19
1. Estimation des coûts .....	19
2. Arrangements financiers et plan de financement .....	20
3. Passation des marchés .....	21
4. Décaissements du crédit de l'IDA .....	22
5. Comptes, audits et rapports .....	23

Ce rapport est basé sur les conclusions d'une mission d'évaluation de l'IDA, composée de J. Baah-Dwomoh et de J. C. Fayd'Herbe, qui s'est rendue au Bénin en juin 1989. Il intègre les résultats d'une mission conjointe IDA/CCCE de février 1989 et composée de J. C. Fayd'Herbe (IDA); L. L'Aôt (CCCE), spécialiste du crédit; D. Gentil (IRAM) et F. Adjonou, consultants. Le travail initial de secrétariat a été fait par Mme M. L. Kpatchibo.

Le présent document fait l'objet d'une diffusion restreinte, et ne peut être utilisé par ses destinataires que dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Sa teneur ne peut être autrement divulguée sans l'autorisation de la Banque Mondiale.

Table des matières (suite)

	<u>Pages</u>
IV. <u>EXECUTION DU PROJET</u> .....	23
A. Administration et exécution du projet .....	23
1. Gestion du projet .....	23
2. Formation .....	24
3. La Fédération nationale des caisses mutuelles de crédit agricole .....	24
4. Modalités de réhabilitation financière .....	25
B. Analyse financière .....	27
C. Avantages du projet .....	29
D. Risques du projet .....	29
V. <u>ASSURANCES, CONDITIONS ET RECOMMANDATION</u> .....	30

ANNEXES

- 2-1 Bilan consolidé des CRCAM/CLCAM pour 1988 et 1989
- 2-2 Programme pilote de crédit
  
- 3-1 Loi régissant les activités de crédit agricole mutuel au Bénin
- 3-2 Programme de formation et budget
- 3-3 Résumé des coûts du projet par année et par composante
- 3-4 Plan de financement détaillé
- 3-5 Calendrier prévisionnel des décaissements
  
- 4-1 Calendrier d'exécution du projet
- 4-2 Organigramme
- 4-3 Tableau récapitulatif de l'assistance technique et des consultants
- 4-4 Principales hypothèses relatives à l'analyse financière
- 4-5 Situation financière des CRCAM/CLCAM

CARTE : BIRD No 21787 - Projet de réhabilitation du crédit  
agricole mutuel

REPUBLIQUE DU BENIN

PROJET DE REHABILITATION DES CRCAM ET CLCAM

DOCUMENTS DE BASE

A. DOCUMENTS DE TRAVAIL

Tableaux détaillés des coûts - CRCAM/CLCAM  
Tableaux détaillés des coûts - l'Unité Centrale du Projet  
Déficit d'exploitations  
Frais de Fonctionnement des CRCAM/CLCAM  
Règlements de la BCEAO  
Statuts des Coopératives  
Programme pilote de Crédit  
Règlements Intérieurs CRCAM/CLCAM  
Rapport de Faisabilité - IRAM

B. TABLEAUX SUR ORDINATEUR

Modèles financiers - CRCAM/CLCAM

Coûts détaillés du projet

1. CRCAM/CLCAM - Atacora  
CRCAM/CLCAM - Atlantique  
CRCAM/CLCAM - Borgou  
CRCAM/CLCAM - Mono  
CRCAM/CLCAM - Ouémé  
CRCAM/CLCAM - Zou
  
2. Unité Centrale du Projet  
Récapitulatif des Coûts  
Plan de Financement  
Passation des marchés  
Décaissement



REPUBLIQUE DU BENIN

PROJET DE REHABILITATION DES CRCAM ET CLCAM

RESUME DU CREDIT ET DU PROJET

Emprunteur: Gouvernement du Bénin

Bénéficiaires: Les CRCAM et CLCAM

Conditions de rétrocession : Don

Montant: 2.0 millions de DTS (2.5 million de dollars)

Conditions: Standard, avec une maturité de 40 ans

Co-financiers: Caisse Centrale de Coopération Economique (CCCE),  
Coopération Suisse  
Fonds d'Aide et de Coopération (FAC)  
Fonds Européen du Développement (FED)  
République Fédérale d'Allemagne (RFA)

Description du projet: L'objectif principal du projet est d'aider le Gouvernement béninois à transformer les coopératives d'épargne et de crédit en un réseau de mobilisation de l'épargne et l'octroi de crédit rural mieux géré, plus efficace et financièrement viable. Le projet porterait appui au programme gouvernemental de réhabilitation institutionnelle et financière visant à restructurer le secteur financier rural en soutenant les Caisses régionales et locales de crédit agricole mutuel (CRCAM et CLCAM) existantes. Ces coopératives sont la propriété entière de la population rurale et ne jouissent pas de la participation du Gouvernement. Le projet porterait sur: i) une réforme institutionnelle et la restructuration des coopératives d'épargne et de crédit existantes; ii) la reconstitution de l'épargne et du capital social des membres des coopératives, épuisés en raison de pertes constantes venant d'une politique financière inadéquate, ainsi que de dépôts immobilisés dans des banques commerciales en faillite; iii) la libéralisation de la politique des taux d'intérêt sur l'épargne et le crédit; iv) la mise en place d'un programme de crédit rural; v) la formation des administrateurs et du personnel des caisses; et vi) l'établissement d'un système de contrôle comptable et financier.

Coûts estimatifs du projet

	<u>Monnaie</u> <u>locale</u>	<u>Devises</u>	<u>Total</u>	<u>% coûts</u> <u>de base</u>
	----- (en millions de dollars) -----			
Gestion du projet	1.1	0.8	1.9	16.9
Formation	0.1	0.0	0.1	1.1
Audit et études	0.2	0.2	0.4	3.1
Coûts de fonctionnement des CRCAM/CLCAM	0.8	1.2	2.0	17.4
Reconstitution des fonds propres	6.3	0.0	6.3	56.1
Ligne de crédit	<u>0.6</u>	<u>0.0</u>	<u>0.6</u>	<u>5.4</u>
Coûts de base	9.1	2.2	11.3	100.0
Provisions pour Aléas techniques	0.1	0.0	0.1	1.1
Hausse des prix	<u>1.2</u>	<u>0.2</u>	<u>1.4</u>	<u>11.8</u>
Total coûts du projet (taxes comprises)	<u>10.4</u>	<u>2.4</u>	<u>12.8</u>	<u>113.3</u>
Taxes	<u>0.1</u>	<u>0.0</u>	<u>0.1</u>	
Total coûts du projet (hors taxes)	10.3	2.4	12.7	
<u>Plan de financement</u>				
IDA	1.9	0.6	2.5	
CCCE	2.7	0.7	3.4	
FAC	0.4	0.3	0.7	
FED	0.9	0.1	1.0	
RFA	0.5	0.0	0.5	
Suisse	0.9	0.3	1.2	
Gouv't/Bénéficiaires	<u>3.1</u>	<u>0.4</u>	<u>3.5</u>	
Total	10.4	2.4	12.8	

Décaissements estimatifs de l'IDA

	Exercice budgétaire IDA				
	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>
	----- (en millions de DTS) -----				
Annuels	0.4	0.1	0.4	0.6	0.5
Cumulés	0.4	0.5	0.9	1.5	2.0

### Avantages du projet

Le projet aiderait à reconstituer le cadre institutionnel et à financer des caisses régionales et locales de crédit agricole mutuel (CRCAM/CLCAM). Cette action inspirerait aux populations rurales propriétaires de ces institutions l'esprit de l'épargne et de la sécurité pour leurs fonds excédentaires, et leur offrirait une source de crédit à court terme, qui est rarement disponible au niveau du système bancaire normal. Cette approche résulterait en la mobilisation d'une épargne rurale importante. Le projet ferait des caisses un instrument de promotion de l'investissement privé dans les zones rurales en veillant à ce que l'épargne rurale soit recyclée en activités productives. Une grande fourchette de petits exploitants agricoles bénéficierait du système d'épargne et de crédit pour satisfaire leurs besoins saisonniers de crédit, notamment pendant les périodes de soudure. Le projet jetterait également les bases du développement d'un cadre institutionnel viable et durable, capable de mieux satisfaire les besoins de crédit des petits entrepreneurs privés que le système bancaire formel. Les avantages ultimes du projet se situeraient au niveau de l'expansion de l'investissement agricole et rural, d'où l'accroissement de la production et des revenus.

### Risques du projet

Le projet comporte deux risques majeurs. Le premier consiste de la possibilité d'une aggravation de la crise du secteur financier béninois, conduisant le secteur public à faire pression sur les Conseils d'administration des caisses pour qu'elles effectuent des opérations bancaires pour lesquelles elles ne sont ni faites ni préparées. Ce risque est réduit du fait que le programme d'ajustement structurel du Bénin, soutenu par la Banque, le FMI et d'autres bailleurs de fonds, porte en grande partie sur la réforme de tout le secteur financier béninois. Deux banques commerciales régionales, qui opèrent dans la sous-région, ont obtenu du gouvernement l'autorisation de s'installer dans le pays au cours des prochains mois. Le gouvernement a également entériné des mesures visant à préserver le caractère mutualiste des caisses de crédit agricole. Deuxièmement, les caisses pourraient bien ne pas atteindre le taux d'augmentation prévu (17 à 20 %) pour la mobilisation de l'épargne ainsi que le taux de recouvrement de 98% envisagé. Cependant, ce risque est réduit par le fait que l'épargne mobilisée par les caisses au cours de la dernière décennie a connu une croissance moyenne supérieure à 22 % par an. De plus, leur réhabilitation provoquera un regain de confiance parmi les adhérents. On peut donc penser que le taux de mobilisation de l'épargne, tel que projeté, n'est pas trop optimiste. Le retour au caractère mutualiste des caisses se traduira par une forte pression des adhérents sur les emprunteurs et les incitera à rembourser leurs prêts. Enfin, le service coopératif du projet cherchera à promouvoir de nouvelles formes de mobilisation de l'épargne et exercera un contrôle serré sur les modalités de distribution et de recouvrement du crédit appliquées par les membres des Conseils d'administration.



REPUBLIQUE DU BENIN

PROJET DE REHABILITATION DU CREDIT AGRICOLE MUTUEL

RAPPORT D'EVALUATION

I. INTRODUCTION

1.01 Dans le cadre de la réforme financière qui fait partie du Programme d'ajustement structurel, le Gouvernement béninois a demandé à l'IDA de soutenir son programme de réhabilitation des caisses locales et régionales de crédit agricole mutuel. Ces établissements appartiennent aux paysans et à la population rurale en général. Le projet envisagé prévoit de réformer le cadre institutionnel et les politiques qui régissent les caisses locales et régionales. Il veut donner au monde rural un contrôle accru sur l'organisation et la gestion de ses ressources financières, dans la mesure où le gouvernement ne participera plus à la gestion ni au financement de ces établissements financiers. Incapables de faire face à leurs obligations, les trois banques d'Etat sont en cours de liquidation, en grande partie à cause de la médiocrité des politiques économiques et financières relatives au secteur bancaire. Les Caisses locales et régionales de crédit agricole mutuel ont aussi essuyé des pertes sévères à cause de cette situation; mais le fait qu'elles soient encore en état de fonctionner et qu'elles gardent la confiance des populations prouve leur capacité de résistance. Le gouvernement est maintenant tout à fait décidé à abroger la réglementation responsable des résultats financiers désastreux que les Caisses de crédit agricole mutuel ont connu dans le passé. De ce fait, ces institutions peuvent devenir un excellent instrument de mobilisation de l'épargne rurale et d'octroi de prêts à l'agriculture.

1.02 Ce projet a fait l'objet d'un rapport de préparation, produit en Septembre 1988 par une société de conseil (IRAM) sur un financement de la Caisse centrale de coopération économique (CCCE). Ce rapport a recommandé une assistance au mouvement des caisses locales et régionales de crédit agricole mutuel et ses recommandations ont été adoptées lors d'une conférence des bailleurs de fonds qui s'est tenue à Cotonou en Décembre 1988. Participaient à cette conférence des représentants du Trésor français, du Ministère français de la coopération (FAC), de la CCCE, de la République fédérale d'Allemagne, de la Coopération suisse, de la Communauté économique européenne (CEE), de l'IDA et du FMI. Un Comité de pilotage fut mis en place pour suivre les mesures préparatoires que le Gouvernement devait prendre. Un programme d'assistance intérimaire fut approuvé et son financement assuré par le FAC et la Coopération suisse. Une mission conjointe (Préévaluation IDA) fut effectuée en février 1989 avec la CCCE (évaluation) et l'IRAM. L'IDA fit son évaluation en juin 1989. Toutes les mesures proposées dans le projet ont été retenues après des discussions très poussées avec les adhérents et les conseils d'administration des Caisses locales et régionales de crédit agricole mutuel.

## II. CONTEXTE DE L'OPERATION

### A. Le cadre macroéconomique

2.01 Le Bénin couvre un territoire d'environ 112.600 km<sup>2</sup>. En 1987, sa population était estimée à 4,3 million d'habitants et croissait au rythme de 3,1 % par an. Son revenu annuel par habitant était alors estimé à environ 340 dollars. Une analyse approfondie de la performance économique du Bénin est présentée dans le rapport économique sur le Bénin (Rapport No 4686-BEN) publié en mars 1984. Ce rapport a été complété par une analyse de la situation et des perspectives macroéconomiques du pays dans le "Rapport et recommandation du Président pour un Crédit d'ajustement structurel" (Rapport No P-4931) du 26 Avril 1989. La section qui suit est un bref rappel des perspectives de croissance de l'économie; elle met l'accent sur le rôle clé que le secteur financier a joué et continuera à jouer dans son développement.

2.02 Performance économique antérieure. Pendant la période 1977-82, l'économie béninoise a connu de bons résultats dans la plupart des domaines, avec un taux de croissance réel d'environ 5 % par an et le respect des équilibres financiers internes et externes (balance des paiements). Cette croissance remarquable s'explique en partie par le volume soutenu des investissements inscrits au premier Plan d'Etat (1977-80) et, en partie, par le dynamisme du commerce de réexportation et la vente de produits agricoles au Niger et au Nigéria voisins qui vivaient dans l'euphorie provoquée par les exportations d'uranium et de pétrole. Cette tendance s'est renversée en 1983 quand la fin des "booms" dans les pays voisins a entraîné une forte diminution des réexportations et du commerce parallèle. L'effort vigoureux d'investissements que le Bénin avait lui-même entrepris dans le cadre du premier Plan d'Etat, prit fin avec l'achèvement des projets lancés alors et la diminution du nombre de nouveaux projets provoquée par des contraintes budgétaires. La mauvaise qualité des investissements entrepris pendant la période d'euphorie est, en grande partie, responsable de certains problèmes financiers qui ont par la suite assailli l'économie.

2.03 A partir de 1983, il a fallu commencer à assurer le service de la dette de quelques investissements achevés. L'absence de rentabilité de ces investissements et la chute brutale du commerce de réexportation ont fait entrer l'économie dans une période de faible croissance et de déclin financier. C'est ainsi qu'entre 1983 et 1987, la croissance moyenne du PIB réel était inférieure à 1 % par an, alors que la population augmentait au rythme de 3 %. Les finances publiques et la balance des paiements ont enregistré des déficits respectifs de 9 % et 7 % du PIB. Ceux-ci ont essentiellement été couverts par l'accumulation d'arriérés internes et externes. La situation s'est aggravée en 1985-86, avec la chute des cours mondiaux de deux des principaux produits d'exportation, le coton et l'huile de palme, qui a suivi de peu la baisse des prix des produits pétroliers.

2.04 Les difficultés financières actuelles s'expliquent en partie par la récente dégradation des termes de l'échange et l'effondrement du commerce régional, mais surtout par les erreurs commises pendant la période 1975-82 en matière de politique économique intérieure. Pendant cette période, le gouvernement a cherché à accélérer la croissance et le développement en faisant intervenir directement l'Etat dans les activités de production. Il a donc nationalisé la plupart des entreprises privées, y compris toutes les banques commerciales et de développement, et créé une série d'entreprises publiques nouvelles. Dans l'agriculture, plusieurs fermes d'Etat ont été créées et des contrôles instaurés sur l'ensemble de la commercialisation des produits agricoles. A cause du poids des considérations sociales et politiques introduites dans la gestion des entreprises publiques, même celles qui avaient été saines avant la nationalisation ont chancelé une fois devenues publiques. Beaucoup d'entreprises nouvelles ont connu des maux divers: problèmes de conception, insuffisance des capacités de direction, manque de fonds propres, étroitesse du marché. Le gouvernement étant incapable de subventionner les déficits des entreprises publiques, celles-ci se sont financées auprès du système bancaire.

2.05 Le Programme d'ajustement structurel. Pour faire face à la détérioration des finances publiques et de la balance des paiements ainsi qu'à la ponction des entreprises publiques sur l'économie, le gouvernement adopta de nouvelles mesures à partir de 1983/84 pour enrayer le déclin économique et financier. Il prit certaines mesures de restructuration des entreprises publiques qui ont entraîné la fermeture de plusieurs d'entre elles (dont la plupart des fermes d'Etat) et la décision d'en privatiser d'autres. Le gouvernement a aussi progressivement amélioré ses méthodes de programmation des investissements. La filière coton a été revitalisée par une amélioration de la politique des prix, la fourniture, à temps et en quantité voulue, d'intrants modernes et l'amélioration des services de vulgarisation. Une réforme d'ensemble de la filière coton a été entreprise en 1987 et celle-ci commence à porter des fruits (para 2.08). Une série de mesures fiscales récentes ont stabilisé le déficit des finances publiques à environ 7 % du PIB sur la période 1986/87. Malgré une légère amélioration, ces mesures n'ont pas suffi à surmonter la crise économique et financière. Pour mieux s'attaquer aux problèmes, le gouvernement a choisi d'élargir l'envergure des réformes et de les approfondir en adoptant un programme global d'ajustement qui couvre une période initiale de trois ans. Ce programme a déjà reçu l'approbation de la Banque et du FMI qui, avec d'autres bailleurs de fonds, le soutiennent financièrement.

2.06 Ce programme cherche à réorienter fondamentalement la stratégie de développement du Bénin en passant d'une intervention excessive de l'Etat dans l'économie à une plus grande confiance dans l'entreprise privée et les forces du marché. L'objectif du programme est de porter le taux de croissance du PIB réel à environ 3 % par an à moyen terme dans un cadre macroéconomique viable. Plus précisément, le programme cherche, pendant sa durée de trois ans, à :

- a) réformer le budget et la gestion de l'ensemble des finances publiques, en poursuivant l'amélioration de la planification et de la programmation des investissements;
- b) approfondir et amplifier la réforme des entreprises publiques déjà engagée;
- c) restructurer le système bancaire pour lui permettre de retrouver son rôle d'intermédiation financière; et,
- d) réorganiser la politique d'incitations destinées à promouvoir les activités privées (particulièrement celles des petites et moyennes entreprises) en libéralisant le commerce et en supprimant les rigidités qui affectent les marchés des biens et des facteurs.

Ces réformes doivent être accompagnées par des mesures destinées i) à aider les pauvres et à minimiser l'impact social négatif du processus d'ajustement, et ii) à encourager les activités productives, surtout en milieu rural.

## B. Le secteur rural

2.07 L'agriculture, qui est le principal secteur de l'économie béninoise, emploie environ 75 % de la population active et représente environ 45 % du PIB. Au cours des années récentes, elle a produit environ la moitié des exportations enregistrées, auxquelles viennent s'ajouter quelques recettes provenant de l'exportation non-officielle de produits vivriers vers les pays voisins. En valeur, 72 % de la production du secteur proviennent des cultures, 22 % de l'élevage, et 3 % de la pêche comme des forêts. Malgré la politique gouvernementale de création des fermes d'Etat dans la deuxième moitié des années 70, l'essentiel de la production rurale (95 %) a toujours été assurée par les petites exploitations individuelles. Il y a cependant de grandes différences dans la taille des exploitations, la disponibilité de la main d'oeuvre, la propriété du matériel agricole, le niveau de productivité et les revenus.

2.08 La ressource primordiale de l'économie est la fertilité du sol qui lui permet d'arriver à une autosuffisance alimentaire globale tout en produisant des cultures de rente destinées à l'exportation. Pendant la dernière décennie, la production en volume de céréales (essentiellement maïs, sorgho et mil) a augmenté au rythme d'environ 3,8 % par an, soit plus vite que la population (3,1 % par an). La production de tubercules a été beaucoup plus irrégulière et n'a augmenté en moyenne que de 1,8 % par an. L'huile de palme et le coton sont les principales cultures d'exportation. Cependant, l'huile de palme connaît un déclin relatif à cause d'un déficit pluvial croissant. Par contre, le sous-secteur cotonnier est rapidement devenu un des plus importants au cours des années récentes. La production du coton graine est passée de moins de 16.000 tonnes en 1981/82 à environ 107.000 tonnes en 1986/87. Afin de maintenir le dynamisme de l'activité cotonnière et de l'aider à résister à l'effondrement des cours mondiaux qui

s'est produit en 1986, le gouvernement a adopté un programme de réhabilitation de la filière coton en 1987, programme soutenu et financé par les bailleurs de fonds, dont l'IDA, dans le cadre du deuxième projet de développement rural du Borgou (Crédit 1877-Ben). Ce programme a déjà contribué à réduire massivement les coûts et à améliorer la productivité de la filière.

2.09 Le monde rural est desservi par six agences régionales de développement rural (CARDER) — un par province — qui dépendent du Ministère du développement rural et de l'action coopérative (MDRAC). Ce dernier est globalement responsable de la planification sectorielle et de la définition des politiques ainsi que de la supervision des CARDER et des autres organismes qui opèrent dans le secteur. La Société nationale de production agricole (SONAPRA) est responsable de l'achat des intrants, de l'égrenage du coton et de la commercialisation des cultures d'exportation. La SONAPRA fournit les intrants nécessaires à la campagne agricole (essentiellement engrais, insecticides et équipements de pulvérisation) aux CARDER qui les vendent à crédit aux paysans et à leurs groupements. Les CARDER aident aussi les groupements paysans à effectuer la commercialisation primaire du coton et veillent au remboursement des crédits de campagne pendant la collecte du coton. Les fonds nécessaires à l'achat d'intrants sont soit fournis par des projets financés par l'aide extérieure, soit prêtés par les banques (BCB et BBD, quand elles fonctionnaient encore) et remboursés en fin de campagne. Les taux de recouvrement des crédits de campagne ont été en moyenne de 98 % par an. La Caisse nationale de crédit agricole (CNCA), responsable du crédit à ce secteur, ne participait que de façon marginale au financement de la campagne, l'essentiel de son activité étant orientée vers les sociétés d'Etat (para 2.10).

### C. Le secteur bancaire et financier

2.10 Le Bénin disposait d'une banque commerciale, la Banque commerciale du Bénin (BCB), d'une banque de développement, la Banque béninoise pour le développement (BBD), et d'une banque de crédit agricole, la Caisse nationale de crédit agricole (CNCA). Toutes les trois avaient été nationalisées lors des nationalisations de 1975. Les banques n'ont pas réussi à appliquer des normes rigoureuses dans l'évaluation des demandes de crédit des entreprises publiques et sont virtuellement en faillite. A la fin de l'année 1987, les trois banques avaient un portefeuille consolidé d'environ 149 milliards de francs CFA dont 75 % était irrécouvrable, en grande partie à cause des entreprises publiques en faillite. La CNCA avait un encours de 21 milliards de francs CFA dont 86 % était gelé. Les banques, et en particulier la BBD et la CNCA ont recouru massivement au réescompte de la banque centrale (BCEAO). Mais elles ont épuisé ces facilités en 1987-88, provoquant ainsi une crise sévère de liquidité. Etant donné ces problèmes, le gouvernement a décidé de liquider toutes les banques, à commencer par la CNCA.

2.11 Suite à une inspection détaillée de la BCEAO en 1984, le Gouvernement a entrepris quelques mesures correctives, dont une remise en état des systèmes comptables des banques, la réintroduction de comités de prêts pour examiner les demandes de crédit et l'introduction d'une taxation

sur les bénéficiaires réels (et non apparents) des banques. Ces mesures se sont révélées insuffisantes et trop tardives. Les problèmes des banques ont culminé quand le gouvernement décida de séquestrer les dépôts bancaires des délinquants fiscaux, provoquant ainsi un exode massif de fonds du système bancaire et une quasi-paralysie de toutes les activités bancaires normales.

2.12 Avec l'aide de la BCEAO, de la Banque mondiale et du FMI, a été élaboré un programme d'action destiné à rendre le système bancaire et financier viable à long terme. Il comprend :

- a) la liquidation de la CNCA (qui est en cours) et la réorganisation du réseau de crédit agricole (les Caisses régionales et locales de crédit agricole mutuel - CRCAM et CLCAM -) qui avaient été placées sous le contrôle de la CNCA à partir de 1976 et pratiquement gérées comme ses filiales régionales et locales;
- b) la création d'une ou plusieurs nouvelles banques commerciales dont la majorité du capital serait détenu par des institutions bancaires étrangères;
- c) le transfert à une nouvelle banque des actifs sains et du passif correspondant de la BCB et de la BBD et la liquidation de ces deux banques;
- d) le réaménagement des obligations des banques liquidées envers la BCEAO entre cette dernière et le Gouvernement;
- e) le renforcement général du système de contrôle et de réglementation du système bancaire.

Deux nouvelles banques privées à caractère régional sont en cours de création et devraient permettre la reprise d'activités bancaires normales dans le pays au cours des prochains mois. Entre-temps, pour assurer un niveau minimum d'activité bancaire et empêcher une détérioration plus poussée de la BCB, dont la liquidation n'est que partielle, le Gouvernement en a confié la gestion intérimaire à des experts étrangers. Les contacts avec des banques privées étrangères potentiellement intéressées se poursuivent, dans l'espoir de voir une banque commerciale de réputation internationale s'établir au Bénin dans les meilleurs délais. Entre-temps, le Gouvernement poursuit ses discussions avec divers bailleurs de fonds dont l'IDA pour procéder à la réorganisation du réseau de crédit agricole, comme prévu dans le programme de réforme global du secteur financier. Le projet envisagé a donc pour objet de soutenir ce programme.

#### D. Le secteur du crédit agricole

2.13 La demande de crédit du monde rural est forte. Jusqu'à présent, cette demande est surtout liée aux intrants fournis par la SONAPRA par l'intermédiaire des CARDER (para 2.09). A ce jour, les Caisses régionales de crédit agricole mutuel (CRCAM) ont essentiellement financé à moyen terme l'achat d'animaux de trait et de matériel de traction animale. Elles ont

aussi accordé des petits crédits de soudure à des groupements d'exploitants ou à des particuliers. Seules les six CRCAM étaient impliquées dans la distribution de crédit et leur volume d'intervention était nettement inférieur à celui des crédits de campagne accordés par la SONAPRA par l'intermédiaire des CARDER. Le réseau de crédit agricole mutuel, bien qu'il soit l'instrument privilégié de la collecte de l'épargne en milieu rural, ne représente qu'une source mineure de crédit et de prêts dans l'économie. De fait, le portefeuille de l'ensemble des caisses régionales et locales n'a représenté, historiquement, qu'une part relativement faible de l'intermédiation financière dans le pays. L'ensemble des prêts consentis au travers des CRCAM pendant les 13 années de leur existence a représenté moins de 0,5 % du portefeuille total des trois banques parapubliques.

2.14 A côté des institutions formelles, il existe d'autres sources de crédit rural. L'une d'entre elles est le Fonds de développement villageois (FDV), implanté avec l'aide allemande dans la province de l'Atlantique et géré par le CARDER Atlantique. Le FDV consent des crédits pour des investissements productifs et sociaux. On ne peut pas encore tirer de conclusions de cette expérience qui rencontre des problèmes de recouvrement. D'autres donateurs élargissent cependant ce système aux provinces de l'Atacora et du Mono. Le secteur rural dispose aussi d'un système de crédit "informel" relativement bien organisé qui peut être divisé en deux grandes catégories :

- les tontines, qui exigent une contribution financière régulière des membres d'un groupe informel et font des prêts à ses membres à tour de rôle. Cette forme de crédit se trouve dans les provinces du sud;
- les "usuriers" que l'on trouve dans toutes les provinces. Ils pratiquent des taux d'intérêt divers et généralement très élevés : de 50 à 600 %. Cette source de crédit est largement utilisée par la population rurale parce que son accès à des sources de crédit formel est limité.

#### E. Les caisses de crédit agricole mutuel

2.15 Aspects institutionnels. Les Caisses locales et régionales de crédit agricole mutuel (CLCAM et CRCAM) forment les échelons locaux et régionaux du système coopératif d'épargne et de crédit du Bénin. Elles sont régies par le statut général des coopératives qui fait l'objet d'un décret de 1966. A ce titre, elles ont été placées sous la tutelle du Ministère du développement rural et de l'action coopérative (MDRAC). La structure des CRCAM-CLCAM, établie en 1975, a été calquée sur le modèle français de crédit mutuel. Ce système regroupe les caisses locales en unions régionales, lesquelles sont fédérées sous la responsabilité d'une entité centrale démocratiquement élue. Le modèle béninois s'est éloigné du modèle français en ce que l'institution centrale, au lieu d'être une fédération, a été une institution para-étatique, la Caisse nationale de crédit agricole (CNCA) qui a été responsabilisée à cet effet (Ordonnance No 76-30, juin 1976). Dans la mesure où elles constituent un réseau

mutualiste d'épargne et de crédit qui dispose de ses propres ressources, les CRCAM/CLCAM ne devraient pas être assimilées à des banques. La CNCA leur a cependant demandé d'effectuer des opérations bancaires (en offrant des comptes courants des fonctionnaires, par exemple), opérations auxquelles la CNCA a accordé la priorité au détriment d'une approche mutualiste qui consiste à mobiliser de l'épargne des adhérents en vue de leur accorder des prêts, avec marges appropriées de taux d'intérêt et en associant les adhérents à la définition des politiques administratives. Les taux plafonds applicables aux banques ont été imposés aux caisses alors que normalement cela n'aurait pas dû être le cas. Du fait que l'objectif principal de mobilisation de l'épargne pour financer des prêts destinés aux membres des coopératives n'a pas été respecté, le statut quasi-bancaire accordé par la CNCA aux caisses a eu les répercussions suivantes : a) les coopératives ont été assujetties au plafond réglementaire du taux d'intérêt sur l'épargne et le crédit que fixe la BCEAO; b) leurs grille des salaires et avantages sociaux étaient similaires aux barèmes du secteur bancaire; et c) elles ont été dans l'obligation d'offrir tous les services bancaires qu'offrent les banques commerciales. Cependant, malgré les prestations offertes et la réglementation bancaire qui leur ont été imposées, les caisses n'ont pas eu accès aux services bancaires offerts aux banques proprement dites, tels que possibilité de réescompte par la BCEAO ou dépôts rémunérés à la Banque Centrale.

2.16 Après plus de 13 ans d'existence, les CRCAM et les CLCAM sont bien implantées et sont représentées sur l'ensemble du territoire (35 CLCAM permanentes et 64 CLCAM saisonnières). Elles sont regroupées au niveau de chacune des six provinces du Bénin. Comme chefs de file régionaux, les CRCAM gèrent leurs propres opérations d'épargne et de crédit et fournissent aux CLCAM des services comptables, administratifs et de placement de fonds. La CNCA a fourni du personnel, ainsi que des services de formation et de supervision tant aux CRCAM qu'aux CLCAM. Ces caisses, à leur tour, ont servi d'agents de la CNCA pour le paiement du traitement des fonctionnaires dans les zones rurales. En 1988, l'effectif total des CRCAM/CLCAM était de 202 agents, un niveau excessivement élevé et coûteux par rapport aux réalisations (par exemple, à Boukoubé et à Kouandé, les deux employés des CLCAM n'enregistrent que cinq opérations par jour en moyenne). La nomination successive par la CNCA de directeurs incompetents dans certaines agences régionales et la pléthore de personnel ont largement contribué aux mauvais résultats des caisses.

2.17 Malgré ces faiblesses, que le projet s'efforcera de corriger, le concept de fédération régionale s'adapte bien à la diversité du paysage rural béninois. Celui-ci va des cultures de savane (coton, arachide et maïs) dans le nord peu peuplé du pays à l'agriculture des zones côtières plus humides et plus peuplées (tubercules, palmiers à huile, coton, pêche). Malgré les interventions de la CNCA, les CLCAM et les CRCAM ont conservé quelques unes des caractéristiques des coopératives d'épargne et de crédit, et les membres de leurs conseils d'administration sont élus par les adhérents sans intervention extérieure de la CNCA ou de l'Etat.

2.18 Aspects financiers. Jusqu'à présent, les CRCAM et les CLCAM sont les principales institutions d'épargne en milieu rural. Pendant les sept dernières années, la mobilisation de l'épargne a fait de gros progrès;

les dépôts dans les CLCAM sont passés de 240 millions de francs CFA (800.000 dollars) en 1981 à 979 millions de francs CFA (3,2 millions de dollars) en 1988, soit un taux de croissance annuel de 22% environ. A cette date, les CRCAM ont également mobilisé une épargne supplémentaire de 1.404 millions de francs CFA (4,5 millions de dollars) portant le total du réseau à 2.383 millions de francs CFA (7,7 millions de dollars). Outre l'administration de l'épargne, les CRCAM et les CLCAM ont également administré les comptes courants servant au paiement des traitements des fonctionnaires, les comptes des coopératives et des organisations locales, de plusieurs entreprises publiques et des gros commerçants. Grâce à l'épargne de leurs membres, les CRCAM ont commencé à offrir du crédit aux groupements d'agriculteurs dès le début des années 80. Au cours de l'année 1987 par exemple, les prêts financés par l'épargne des membres s'élevaient à 390 millions de francs CFA (1,3 millions de dollars), dont 80 % étaient gérés par la CRCAM du Borgou pour du matériel agricole et d'autres intrants. La dissolution de la CNCA en 1987 a entraîné le gel d'environ 565 millions de francs CFA (1,8 million de dollars) que les CLCAM-CRCAM avaient en dépôt dans cette institution. A cause de cela, les opérations de crédit ont été réduites à presque rien en 1988. En 1988 et 1989, le liquidateur de la CNCA a réussi, sur une base prioritaire, à débloquer et rembourser 159 millions de francs CFA du total des dépôts gelés, laissant un reliquat d'environ 406 millions de francs CFA à couvrir en partie pendant la phase pilote (para 2.24) de ce projet et en partie pendant son exécution.

2.19 En raison de la faible supervision des opérations de crédit et à cause des interventions politiques dans leur octroi, le taux de recouvrement n'a été en moyenne que de 70 %. En outre, des découverts et des prêts ont été consentis à des employés et à d'autres personnes qui n'étaient pas adhérents. Souvent ces prêts n'ont pas été remboursés. Au 30 septembre 1988, les impayés de plus d'un an sur les prêts et les découverts consentis (surtout à des non adhérents) s'élevaient à environ 270 millions de francs CFA. Comme les échéances de la plupart des impayés étaient antérieures à 1986, les auditeurs, qui ont reconstitué et examiné les comptes du réseau des CRCAM/CLCAM au 30 septembre 1989, les ont traité comme créances irrécouvrables et les ont intégralement provisionnés. On s'attend cependant que quelque 352 millions de FCFA d'impayés non échus, sur des prêts à des membres, soient remboursés et aucune provision n'a été incluse à leur encontre dans les comptes. Dans le cadre de son programme de réhabilitation, le Gouvernement a organisé, en fin d'année 88, des "brigades" de recouvrement chargées de recouvrer les arriérés. Il y en a dans chaque province et elles sont placées sous l'autorité des préfets. Elles comprennent des membres du conseil d'administration, des employés et des adhérents des CRCAM, ainsi que des policiers. Rien n'indique pour l'instant qu'elles réussiront à recouvrer les arriérés.

2.20 Depuis que la CNCA a pris en charge leur gestion financière en 1986 (para 2.15), les CLCAM et les CRCAM ont été gérées sans chercher à faire correspondre leurs coûts à leurs recettes. Leurs pertes d'exploitation ont été financées par les dépôts des adhérents, par leurs apports en fonds propres et par une augmentation des obligations envers la CNCA (pour le personnel détaché et la supervision), et par des arriérés d'impôts envers le Trésor. Au 30 septembre 1988 (date de clôture du

dernier exercice financier), les pertes d'exploitation cumulées et consolidées de toutes les CRCAM et CLCAM s'élevaient à environ 2.320 millions de francs CFA (7,5 millions de dollars), y compris un ajustement de 10 % pour tenir compte d'erreurs comptables éventuelles. On prévoit que ce montant passe à 2.490 millions de francs CFA (8 millions de dollars) au 30 septembre 1989 (date de clôture de l'exercice 88-89). Le bilan consolidé du réseau CRCAM/CLCAM au 30 septembre 1988, et son bilan consolidé provisoire au 30 septembre 1989 sont présentés à l'Annexe 2-1.

2.21 Les pertes cumulées s'expliquent essentiellement par les facteurs suivants :

- a) des marges insuffisantes (et parfois négatives) entre les taux consentis aux adhérents sur leurs dépôts (6,5 %) et les taux offerts par la CNCA sur les dépôts des CRCAM (de 6,5 % à 7 %) et par la BCEAO (0 %). Les dépôts des CRCAM (565 millions de FCFA) auprès de la CNCA ont été gelés en 1987 lors de sa liquidation. Les CRCAM n'ont donc reçu aucun intérêt de la CNCA pendant les deux dernières années;
- b) de lourdes charges d'exploitation résultant de l'application de la grille des salaires du secteur bancaire, particulièrement élevée (personnel détaché de la CNCA) et de l'emploi d'un personnel pléthorique et souvent incompetent;
- c) des coûts excessifs liés aux opérations bancaires complexes (comptes courants et transactions interbanques) effectuées pour le compte de la CNCA, opérations pour lesquelles le personnel était mal formé et que les Conseils d'administration locaux avaient du mal à comprendre;
- d) le manque de supervision des opérations de crédits, qui a entraîné le reclassement de 270 millions de FCFA environ en créances douteuses (para 2.19);
- e) des pertes de recettes provoquées par une mauvaise gestion financière.

2.22 Malgré ces pertes, les analyses préliminaires effectuées par les consultants qui ont préparé le projet (para 1.02) et examinées lors de l'évaluation du projet, montrent que les six CRCAM et les 35 CLCAM primaires seraient viables si elles étaient autorisées à fonctionner en tant qu'institutions d'épargne et de crédit mutuelles - ce qu'elles sont - sans ingérence du gouvernement ou de la CNCA, et libres d'opérer dans un contexte libérales et favorable, notamment en ce qui concerne la fixation des marges entre taux créditeurs et débiteurs. Les comptes des 64 CLCAM secondaires, qui ne forment pas une base d'épargne suffisamment rémunérative, doivent être transférés et consolidés auprès des 35 CLCAM primaires qui les administreront. Les CLCAM secondaires ne retrouveront leur autonomie que plus tard, lorsque leur viabilité aura été démontrée pendant l'exécution du projet.

2.23 Bien que les CRCAM/CLCAM existent depuis 13 ans, la plupart de leurs pertes sont intervenues au cours des cinq dernières années avec la faillite de la CNCA qui a interrompu la rémunération de leurs dépôts. Le tableau ci-après donne une estimation de la manière dont les CRCAM et les CLCAM ont financé les 2.320 millions de francs CFA de pertes au 30 septembre 1988:

i)	dépôts des membres	1.392 millions de francs CFA
ii)	capital social	265 millions de francs CFA
iii)	arriérés envers la CNCA	622 millions de francs CFA
iv)	arriérés d'impôts	41 millions de francs CFA

Les fonds utilisés pour couvrir les pertes n'appartiennent pas aux CRCAM/CLCAM et devraient normalement être remboursés soit à leurs membres (dépôts et capital social), soit à la CNCA (arriérés), soit au Gouvernement (impôts et taxes). Les arriérés envers la CNCA représentent en partie les salaires du personnel détaché de la CNCA pour gérer les CRCAM et les CLCAM jusqu'à la fin de l'année 1987. Les salaires, d'un montant équivalant à 450 millions de FCFA - bien que payés par la CNCA au personnel concerné - n'ont pas été remboursés par les CRCAM/CLCAM. Le solde dû à la CNCA, soit 172 millions de francs CFA, représente des avances accordées par la CNCA à la CRCAM de l'Atacora pour financer ses opérations.

#### F. Programme d'appui intérimaire

2.24 Pour éviter l'effondrement financier du réseau des CRCAM et des CLCAM pendant la mise en place du programme de réhabilitation, et aussi pour mener à bien un audit financier et administratif de chaque caisse, un programme intérimaire a été lancé. Formulé avec le concours des Conseils d'administration des CRCAM et des CLCAM, il a été approuvé par le Gouvernement et les bailleurs de fonds (l'IDA, le FMI, la CCCE, le FAC, le FED, la RFA et la Coopération suisse) lors d'une réunion des bailleurs de fonds tenue à Cotonou en décembre 1988. Le Gouvernement a déjà fait preuve de sa détermination de réhabiliter les caisses d'épargne et de crédit en encourageant les membres des Conseils des CRCAM-CLCAM à éliminer le personnel pléthorique et incompetent et à réduire les salaires. Les effectifs globaux sont passés de 202 en 1988 à 92 aujourd'hui. Le Gouvernement a également accepté de cesser tout contrôle sur le réseau : a) en permettant aux caisses d'appliquer une politique salariale inspirée du secteur privé; b) en éliminant la supervision des caisses par la CNCA; et c) en redonnant aux caisses leur statut originel de mouvement coopératif et non celui d'établissement quasi bancaire. Ce statut permettra au réseau de fixer ses propres taux créditeurs et débiteurs, sans toutefois excéder le taux maximum légal d'usure (para 3.03 (b)). Le programme intérimaire comprend en outre les mesures suivantes :

- a) le financement de 257 millions de francs CFA (830.000 dollars) pour couvrir une partie des dépôts des CRCAM gelés à la CNCA. Sur ce montant, financé par le FAC et la Coopération suisse, 127 millions de francs CFA (420.000 dollars) serviront à financer une opération pilote de crédit dans des CRCAM et des CLCAM sélectionnées, et 130 millions de francs CFA

(430.000 dollars) seront injectés dans le réseau des CRCAM/CLCAM pour en augmenter la liquidité. Le déblocage d'une partie des dépôts laissera un solde de 149 millions de francs CFA de dépôts CRCAM immobilisés à la CNCA, qui sera financé par le projet.

- b) la création, pendant la phase intérimaire, d'une cellule au sein du Projet de réhabilitation des entreprises publiques financé par l'IDA (Crédit 1748-BEN), qui serait chargée de coordonner et de superviser les premières mesures financières et institutionnelles prises dans le cadre de la réhabilitation des CRCAM-CLCAM. La cellule relèverait d'un Comité de pilotage des bailleurs de fonds. La cellule cessera ses travaux lorsqu'une cellule indépendante de gestion du projet sera mise en place, au démarrage du projet (para 4.01). Le programme fournira également une assistance technique aux CRCAM/CLCAM en matière comptable (38 millions de francs CFA).
- c) L'achèvement des audits financiers de toutes les CRCAM et CLCAM au 30 septembre 1988.

2.25 Le programme intérimaire, qui coûtera 341 millions de francs CFA (1,1 million de dollars), sera financé par la Coopération suisse (241 million de francs CFA, soit 800.000 dollars) dans le cadre du Projet des entreprises publiques (Crédit 1748-BEN) et par le FAC (100 millions de francs CFA, soit 300.000 dollars). Il était aussi prévu qu'une partie (100 millions de FCFA environ) de la ligne de crédit du FIDA pour la CRCAM de Borgou, incluse dans le second Projet de développement rural du Borgou, soit mobilisée en tant que ressources supplémentaires pour le programme pilote de crédit. De plus amples détails sur les conditions et les composantes de ce programme sont présentés à l'Annexe 2-2. Un rapport sur l'exécution du programme pilote de crédit, jugée satisfaisante par l'IDA, sera une condition de décaissement de la part du Crédit IDA affectée à la composante "crédit" du projet. Dans le cadre du programme pilote de crédit, un audit de gestion et financier des comptes CRCAM et CLCAM au 30 septembre 1989 sera également financé séparément par la Coopération suisse et la Communauté Européenne (CEE).

#### G. Justification de la participation de l'IDA

2.26 Le projet est conforme à la stratégie du Gouvernement qui vise à améliorer la performance macroéconomique et, à ce titre, prévoit de réhabiliter le secteur bancaire et financier national appuyé par la Banque dans le cadre du programme d'ajustement structurel. Plus important encore est le fait que, pour la première fois, le projet essaie de réformer le crédit rural, d'éliminer l'ingérence de l'Etat dans les opérations de crédit rural et d'encourager la communauté rurale à prendre en charge la gestion de l'économie locale. Le projet cherche à développer des institutions financières rurales compétitives et durables, capables de satisfaire les besoins de la population rurale. Il essaye de répondre aux besoins de crédit des exploitants individuels et devrait avoir des répercussions profondes sur la conception des futures opérations de crédit agricole. Le projet est conforme à la nouvelle politique de la Banque

concernant l'appui au développement du secteur financier. La stratégie de prêt de la Banque est conçue pour aider le Gouvernement à réaliser son programme de restructuration du secteur financier et de restructuration ou privatisation des entreprises publiques et parapubliques. Les efforts similaires portant sur d'autres entreprises publiques reçoivent déjà un appui de l'IDA par l'intermédiaire du Projet de réhabilitation du secteur des entreprises publiques en cours (Crédit 1748-BEN) et du programme d'ajustement structurel récemment approuvé par l'IDA. Par sa participation, l'IDA cherche aussi à coordonner les divers points de vue des bailleurs de fonds bilatéraux impliqués dans le financement de la réhabilitation du réseau, afin d'assurer la cohérence des opérations de toutes les caisses locales et régionales de crédit agricole mutuel.

### III. LE PROJET

#### A. Objectifs et description sommaire du projet

3.01 Objectifs. Le projet soutient la politique arrêtée par le Gouvernement et la détermination de la population rurale de reconstituer et de promouvoir des systèmes durables d'intermédiation financière privée dans le secteur rural. Il contribuera à renforcer les CRCAM et les CLCAM existantes en utilisant le principe éprouvé des associations mutuelles d'épargne et de crédit pour en faire des entités décentralisées et indépendantes, coordonnées par une fédération centrale. Le projet contribuera, de ce fait, à créer un système d'intermédiation financière rurale autonome qui confiera au secteur rural la responsabilité de gérer ses propres ressources, et à contrecarrer les effets de l'effondrement général du système bancaire et financier national dans les zones rurales. Il reconstituera l'épargne et les fonds propres des adhérents, que l'accumulation des pertes a fini par éroder. Il rétablira des politiques financière et administrative compatibles avec le statut coopératif. Les administrateurs et le personnel des caisses recevront une formation en matière d'administration, de gestion financière et de crédit et en promotion de l'épargne. De nouvelles formules de crédit rural seront testées au cours du projet.

3.02 Description sommaire du projet. Le projet couvrira les six provinces du Bénin et serait exécuté sur une période de trois ans sous la responsabilité du Ministère de l'Industrie, de l'Energie et des Entreprises (MIEE). Le gouvernement a demandé à ce ministère plutôt qu'au MDRAC (qui est chargé de la supervision des coopératives) de superviser l'exécution du projet pour limiter l'ingérence éventuelle des CARDER dans le fonctionnement des CRCAM et des CLCAM. Une période de trois ans a été jugée adéquate pour tester la capacité des caisses locales et régionales à maîtriser les aspects administratifs. Le projet comprend un programme de réhabilitation institutionnelle visant à redresser et à renforcer les activités de gestion et d'administration des CRCAM et des CLCAM. Il comprend aussi un programme de réhabilitation financière pour les renflouer et en faire des organismes autonomes sur les plans administratif et financier. Un programme dynamique de crédit sera mis en place grâce à la

reconstitution de l'épargne au niveau du réseau et à une petite ligne de crédit destinée aux CRCAM. Le projet créera une Fédération nationale des caisses mutuelles de crédit agricole - FNCMCA - (para 4.04) dont les membres du Conseil et les représentants seront élus. Pendant la première année du projet, une unité centrale du projet (l'UCP) dirigera les activités du projet et contribuera à mettre en place la FNCMCA qu'elle aidera par la suite à gérer le processus de réhabilitation.

## B. Description détaillée

### 1. Le programme de réhabilitation institutionnel

3.03 Ce programme comprend des mesures - dont certaines sont déjà en place - conçues pour rendre aux caisses le statut coopératif qu'elles avaient perdu lors de leur quasi-intégration dans le réseau de la CNCA. Ces mesures visent à combler les lacunes de la gestion antérieure et à renforcer la gestion d'ensemble et les procédures administratives des CRCAM et des CLCAM pour en faire d'intermédiaires financiers indépendants et viables en milieu rural. Le programme porte sur :

- a) la consolidation des comptes des 64 CLCAM secondaires et leur intégration dans les 35 CLCAM primaires actuelles (para 2.22). Tout en ayant leurs activités propres d'épargne et de crédit, chacune des CRCAM servirait d'union régionale pour les CLCAM auxquelles elle offrirait certains services (placement de leurs dépôts excédentaires, formation coopérative, assistance comptable, inspections, etc.). Les CLCAM seraient représentées aux Conseils d'administration des CRCAM;
- b) la redéfinition du statut juridique régissant les opérations administratives et financières des caisses mutuelles d'épargne et de crédit au Bénin. Les CRCAM et les CLCAM serviront d'intermédiaires financiers en milieu rural et devront, par prudence, respecter les ratios financiers de gestion imposés par la réglementation bancaire bien que la BCEAO ait confirmé que les caisses mutuelles ne seraient pas assimilées à des banques du fait qu'elles forment un réseau mutualiste doté de ses propres ressources. Les caisses n'effectueront donc plus de transactions sur comptes courants ni d'opérations interbanques comme dans le passé. Leur nouveau statut assurerait que :
  - i) les CLCAM et les CRCAM appartiennent à leurs adhérents et fonctionnent sous le contrôle de Conseils d'administration dûment élus par eux;
  - ii) le recrutement et la rémunération du personnel soient librement déterminés par les administrateurs des CLCAM et des CRCAM;
  - iii) les taux d'intérêt ne soient pas assujettis aux plafonds imposés par la BCEAO, mais seront déterminés par les CLCAM

et les CRCAM elles-mêmes, sous réserve que les taux débiteurs ne dépassent pas le taux légal d'usure (actuellement 24.5 %, alors que le taux d'inflation annuelle est projeté à 4 %);

- iv) les prêts financés par l'épargne des adhérents soient réservés à des activités réalisées par eux.

Une Loi, adoptée en Mai 89, abroge l'Ordonnance de juin 1976 qui organisait le crédit agricole sous l'égide de la CNCA. Elle est présentée à l'Annexe 3-1. Cette Loi définit aussi les nouveaux principes qui régiront le fonctionnement des caisses mutuelles d'épargne et de crédit. Les statuts types des CLCAM et des CRCAM sont en cours de préparation et devront avoir été acceptés avant l'entrée en vigueur du crédit (para 5.02 (a)). L'adoption de ces statuts sera une condition du décaissement de la catégorie du Crédit IDA affectée aux opérations de crédit;

- c) la définition des modalités pratiques nécessaires à la création d'une Fédération nationale des caisses mutuelles de crédit agricole (FNCMCA) et la mise en place de cette fédération vers la fin de la deuxième année du projet (para 4.04). Avant que la Fédération ne soit opérationnelle, un Comité de gestion comprenant les présidents des Conseils d'administration des CRCAM apportera son concours à l'Unité centrale du projet pour remplir les fonctions qu'une telle Fédération sera amenée à assumer. Le Comité de pilotage, mis en place par les bailleurs de fonds et le gouvernement pendant la phase intérimaire, continuera à donner des avis et à suivre l'avancement du projet;
- d) le rétablissement de systèmes d'informations budgétaire, comptable et financier afin d'informer rapidement les membres des Conseils, la FNCMCA et l'Unité centrale du projet. Le projet aidera également à mettre en place un système permanent d'audit interne et financera la révision annuelle des comptes par une firme d'audit réputée;
- e) La formulation et l'exécution d'un programme de formation en comptabilité, gestion des prêts, audit interne et administration, destiné aux administrateurs des CLCAM et des CRCAM, ainsi qu'aux membres et au personnel des caisses. Pour compléter le programme permanent de formation sur le tas conduit par le personnel professionnel de la Cellule centrale du projet, une formation extérieure sera assurée, avec des voyages d'études à l'étranger pour les Administrateurs des CRCAM et des CLCAM et des séminaires spécifiques assurés par différents spécialistes (Annexe 3-2).
- f) le contrôle de la performance du personnel des CRCAM et des CLCAM et le renforcement de leurs compétences. Le programme de compression d'effectifs, que les Conseils d'administration au plan local, ont réalisé en 1988 (para 2.24) n'a pas bénéficié de l'apport d'experts en évaluation du personnel. Les Conseils

d'administration des CRCAM et des CLCAM, avec l'aide de l'UCP, évalueront la performance de chaque agent pendant la période qui a précédé le projet, en se basant sur les résultats d'un rapport sur l'évaluation du personnel, à réaliser avant la fin de 1990 (para 2.25). Tout le personnel serait mis en congé technique et ne serait confirmé dans leur fonctions qu'au vu d'une évaluation satisfaisante. Lors des négociations, le gouvernement s'est engagé à produire un rapport sur l'évaluation du personnel avant le 31 décembre 1990. Tout redéploiement du personnel requis à la suite de cette évaluation interviendra dans les deux mois suivant la date d'achèvement et d'approbation de ce rapport (para 5.01 (a)).

## 2. Le programme de réhabilitation financière

3.04 Le programme de réforme institutionnelle sera accompagné d'un programme de réhabilitation financière couvrant les six CRCAM et les 35 CLCAM. Ses objectifs viseront à : i) reconstituer les fonds propres et les dépôts des adhérents épuisés par les pertes accumulées (para 2.23) et débloquer le solde des 149 millions de francs CFA (500.000 dollars) de dépôts gelés auprès de la CNCA (para 3.05); ii) mettre en place des procédures administratives, comptables et de contrôle financier susceptibles d'assurer une meilleure gestion; et iii) appuyer la progression des CRCAM et des CLCAM vers l'autonomie financière grâce à un financement par le projet, d'un montant équivalant à leurs dépenses de fonctionnement pour la première année d'exploitation.

3.05 Les comptes des CRCAM et des CLCAM, reconstitués au 30 septembre 1988, montrent que les caisses sont actuellement insolvable et quasiment illiquides en raison de l'importance de leurs pertes antérieures. La reconstitution des fonds propres et des dépôts des adhérents est un préalable indispensable au succès de la réhabilitation du réseau. Les pertes cumulées, y compris les provisions pour créances irrécouvrables, les dépôts gelés à la CNCA, et une marge de 10 % pour erreurs comptables, s'élèvent à environ 2.490 millions de francs CFA (7,9 millions de dollars) au 30 septembre 1989 (para 2.20). Elles seront couvertes de la manière suivante :

- abandon, par la CNCA, de ses créances sur le réseau CRCAM et CLCAM, soit 622 millions de francs CFA, et transfert de ces impayés à l'Etat dans le cadre de la liquidation de la CNCA, et annulation des arriérés d'impôts et de taxes à l'Etat pour 41 millions de francs CFA (para 2.23);
- remboursement partiel des dépôts gelés à la CNCA, pendant la phase intérimaire du projet, à concurrence de 257 millions de francs CFA (para 2.24);
- Financement extérieur des pertes résiduelles, estimées à 1.570 millions de francs CFA, par le biais de ce projet. Ce montant comprend 149 millions de francs CFA (500.000 dollars)

pour couvrir le solde des dépôts des CRCAM gelés à la CNCA (para 2.24).

3.06 Le programme de réhabilitation financière comprend, en outre, les éléments suivants :

- a) la libéralisation des taux débiteurs et créditeurs des CRCAM/CLCAM (para 4.11). Lors des négociations, il a été convenu que les CRCAM et les CLCAM étudieront la possibilité d'ouvrir un compte de dépôt (Compte de recapitalisation) auprès d'une des nouvelles banques commerciales s'installant dans le pays. Si toutefois, il y a un retard dans l'ouverture de leurs guichets ou si les conditions offertes ne sont pas satisfaisantes, le Gouvernement a accepté de laisser les CRCAM/CLCAM ouvrir ce compte auprès de la BCEAO, sous couvert de la Caisse autonome d'amortissement (CAA). Ce compte produirait un intérêt de 9%, ce qui est le taux en vigueur pour les dépôts du secteur bancaire auprès de la BCEAO). L'ouverture du Compte de recapitalisation à des conditions jugées satisfaisantes par l'IDA et le dépôt initial de 600 millions de francs CFA représentant la première tranche de la contribution des bailleurs de fonds au programme de redressement financier seront une condition de mise en vigueur du crédit IDA (para 5.02 (b)).
- b) l'établissement de budgets d'exploitation standards comprenant : la grille des salaires arrêtée par les Conseils d'administration des CRCAM-CLCAM; les résultats de l'évaluation du personnel et des réductions d'effectifs (para 3.03 (f)); et, uniquement, des opérations d'épargne et de crédit. Au cours des négociations, le gouvernement a confirmé que les CRCAM et les CLCAM seraient libres de recruter leur personnel et d'établir leur grille de salaires (para 5.01 (b)).
- c) un contrôle plus rigoureux de toutes les nouvelles demandes de crédit et, pour les décisions, la responsabilité exclusive des Conseils d'administration de chaque CRCAM ou CLCAM, sans intervention de structures politiques ou administratives telles que les CARDER. Des efforts sont aussi en cours pour tenter de recouvrer tous les prêts impayés accordés par les CRCAM. Au cours des négociations, le gouvernement a accepté que les autorités politiques et administratives régionales s'abstiennent d'intervenir dans les opérations financières du réseau. Il prendra toutes les mesures légales pour aider les CRCAM et les CLCAM à recouvrer tous leurs arriérés et tous les fonds qui leur appartiennent (para 5.01 (c)).

Les dispositions pratiques relatives à l'exécution du programme de réhabilitation financière sont présentées en détail aux paragraphes 4.06 à 4.09.

### 3. Programme de crédit

3.07 En raison de l'importante demande de crédit non satisfaite en milieu rural, la vitalité future du réseau des CRCAM et des CLCAM dépendra de sa capacité à mobiliser un épargne suffisante pour satisfaire au moins une partie de la demande. Il existe une demande de crédit très diversifiée, souvent pour des petits montants, qui n'est pas satisfaite par les systèmes existants. Le réseau des CRCAM et les CLCAM pourra certainement contribuer à la satisfaire. Les besoins de crédit diffèrent normalement d'une province à l'autre et chaque province devra donc ajuster ses conditions de crédit aux caractéristiques locales. Les membres du réseau ont décidé que les CLCAM et les CRCAM pourraient dorénavant faire des prêts à leurs adhérents alors qu'avant, seules les CRCAM pouvaient le faire. Pour familiariser les CLCAM et les CRCAM réorganisées aux nouvelles procédures de crédit — qui sont plus strictes — et pour continuer à faire des prêts dans les zones rurales, un programme expérimental de crédit a été mis en place pendant la phase intérimaire qui précède le démarrage du projet (para 2.24 (a)).

3.08 Alors qu'à moyen et long terme, la demande de crédit sera satisfaite au moyen de l'épargne supplémentaire collectée par le réseau, à court terme et pendant la période du projet, les opérations de crédit seront financées par : i) les fonds du projet provenant de divers bailleurs de fonds et rétrocédés sous forme de dons, par le Gouvernement, aux CRCAM et aux CLCAM pour reconstituer les dépôts des adhérents (para 2.20); et, ii) une petite ligne de crédit d'un montant de 180 millions de francs CFA (600.000 dollars) que les CRCAM utiliseront au fil des besoins du réseau. L'idée qui sous-tend cette modeste ligne de crédit est de s'assurer que les CRCAM et les CLCAM puissent accroître leur programme de prêts si le besoin s'en fait sentir, tout en gardant suffisamment de disponibilités pour faire face aux demandes de retrait de leurs membres. En fait, le réseau est la seule institution "bancaire" du monde rural. Les prêts seront accordés pour répondre aux besoins du monde rural qui varient selon les provinces; mais en général, ils financeront : a) les besoins liés à la campagne agricoles (main-d'oeuvre, semences, engrais pour les vivriers), pour l'aménagement foncier et le développement de l'élevage; b) les crédits de soudure et les prêts sociaux; c) le petit commerce et la transformation des produits vivriers et autres denrées, particulièrement par les femmes; et, d) les prêts aux artisans. Des prêts à moyen terme sont également envisagés, notamment par les CRCAM pour le développement de la traction animale et l'achat d'autres matériels. D'une manière générale, les CRCAM pourront en général utiliser leurs ressources pour refinancer les crédits accordés par les CLCAM.

3.09 A l'issue de longues réunions entre les divers adhérents des caisses, les conseils d'administration du réseau et les équipes chargées de préparer le projet, les CRCAM et les CLCAM ont décidé que les opérations de crédit seraient effectuées sous le contrôle strict des Conseils d'administration locaux, de l'UCP et de la FNCMCA (lorsqu'elle aura été créée). Bien que les conditions de crédit soient amenées à différer d'une province à l'autre, les adhérents ont convenu qu'elles comprendraient au moins les dispositions suivantes :

- a) les prêts ne seront consentis qu'aux seuls particuliers ou groupements adhérents du réseau et à jour de leurs engagements envers les CRCAM et CLCAM;
- b) toutes les demandes de crédit seront examinées par le Conseil ou un Comité de crédit qu'il aura nommé à cet effet, et ce antérieurement à l'approbation du Conseil;
- c) tout particulier ou groupement demandeur de crédit aura, en dépôt dans les CRCAM/CLCAM, au moins 10 % du montant du crédit demandé, et aucun arriéré sur ses emprunts antérieurs.
- d) une garantie, comprenant une caution mutuelle et un nantissement d'actifs, sera requise en toutes circonstances. La nature de la garantie sera adaptée à chaque cas; par exemple, les particuliers devront fournir une caution morale (i.e., être reconnus comme étant sérieux et travailleurs) et une garantie matérielle (caution du groupement de producteurs auquel le demandeur appartient; aval d'un ou de plusieurs membres du groupement ayant une épargne suffisante pour couvrir le montant du prêt, récolte, véhicule, etc.). Les prêts des CRCAM seront normalement réservés aux groupements de producteurs apportant une caution solidaire.
- e) les prêts individuels seront à court terme et plafonnés à 200.000 francs CFA, au moins pendant la période intérimaire du projet.
- f) les taux d'intérêts seront fixés chaque année par chaque Conseil d'administration, dans une fourchette d'environ 12 % à 24 % maximum.

3.10 Pendant la phase initiale de leur redressement, les CRCAM et les CLCAM devront consentir leurs prêts avec prudence. Les CRCAM limiteront le montant global des prêts accordés à 30-50 % du montant des dépôts de leurs membres (et les CLCAM à 20-40 %). Elles garderont 10% des dépôts sous forme liquide et investiront le solde dans un compte rémunéré auprès d'une banque commerciale acceptable ou de la BCEAO. Un petit fonds initial d'assurance, d'un montant de 10 millions de francs CFA (30.000 dollars), sera ouvert et administré au niveau central par la FNCMCA et l'UCP pour couvrir les pertes éventuelles, notamment celles qui seraient provoquées par la mort d'animaux de trait financés par le réseau dans le cadre de son programme de crédit à moyen terme. Le fonds sera progressivement alimenté par les contributions des caisses individuelles. Ces contributions seront intégrées aux marges sur prêts.

C. Coûts et financement du projet

1. Estimation des coûts

3.11 Le coût total du projet, taxes comprise, est estimé à 3.983 millions de francs CFA (12,8 millions de dollars) avec une part en devises d'environ 18 %. Les coûts du projet sont récapitulés dans le tableau ci-dessous. Un résumé des coûts du projet par composante est présenté à l'Annexe 3-2.

Récapitulation des coûts du projet

	Monnaie locale			Monnaie locale			Devises en % du total	% du coût de base
	Devises	Total	Devises	Total	Total			
	Millions de	FCFA	Millions de	\$				
Gestion du projet	344.1	247.2	591.3	1.1	0.8	1.9	41.8	18.9
Formation	29.5	9.0	38.5	0.1	0.0	0.1	23.4	1.1
Audit et études	50.4	59.3	109.7	0.2	0.2	0.4	54.1	3.1
Coûts exploit. des caisses	248.0	365.7	611.7	0.8	1.2	2.0	59.8	17.4
Réhabilitation financière	1971.0	0.0	1971.0	6.4	0.0	6.4	0.0	58.1
Crédit	190.0	0.0	190.0	0.6	0.0	0.6	0.0	5.4
TOTAL COÛTS DE BASE	2831.0	681.3	3512.3	9.1	2.2	11.3	19.4	100.0
Aléas d'exécution	32.2	7.6	39.8	0.1	0.0	0.1	19.0	1.1
Hausse des prix	387.3	43.6	430.9	1.2	0.2	1.4	10.1	12.3
COÛT TOTAL	3250.5	732.5	3983.0	10.4	2.4	12.8	18.4	113.4

3.12 Les coûts de base ont été calculés en janvier 1989 et ajustés pour l'inflation jusqu'en novembre 1989, date des négociations. Les provisions pour imprévus physiques varient d'un poste à l'autre, mais représentent en moyenne 1 %. Pour les dépenses en devises, les provisions de hausse des prix sont basées sur les projections d'augmentation annuelle des cours mondiaux préparées par la Banque Mondiale (7,2 % pour 1989 et 4,4 % par an de 1990 à 1992). Les provisions pour hausse des prix locaux sont basées sur l'inflation domestique, telle que projetée par la Banque (6,5 % pour 1989 et 4 % par an de 1990 à 1992). L'évaluation des pertes cumulées des CRCAM-CLCAM a été calculée à partir des comptes partiellement reconstitués au 30 septembre 1988. Les estimations des pertes accumulées par les CRCAM-CLCAM au titre de l'exercice financier antérieur au projet (du 1er octobre 1988 au 30 septembre 1989) sont faites à partir des données comptables au 31 décembre 1988 et des budgets approuvés. C'est pourquoi une provision supplémentaire de 10 % a été ajoutée au montant des pertes cumulées documentées. Cependant, les paiements réels à effectuer par les bailleurs de fonds seront basés sur les comptes révisés et certifiés au 30 septembre 1989. La présentation d'un rapport d'audit complet des comptes et d'un rapport sur les résultats de gestion préparés par un cabinet d'audit réputé, pour la période allant jusqu'au 30 septembre 1989, sera une condition de décaissement pour les opérations de crédit que l'IDA prévoit de financer (para 5.03 (b)).

## 2. Arrangements financiers et plan de financement

3.13 Le financement des coûts du projet, taxes comprises, sera réparti de la façon suivante :

### Plan de financement proposé

	Monnaie		Total	Pourcentage
	locale	Devises		
	----	Millions de \$	----	
IDA	1.9	0.6	2.5	19
CCCE	2.7	0.7	3.4	27
FAC	0.4	0.3	0.7	5
FED	0.9	0.1	1.0	8
Rép. Fédérale d'Allemagne	0.5	0.0	0.5	4
Coopération suisse	0.9	0.3	1.2	9
Gouvernement/Bénéficiaires	3.1	0.4	3.5	28
	----	---	----	
TOTAL	10.4	2.4	12.8	100

3.14 Les fonds du crédit IDA serviront à financer : a) une partie des coûts de gestion, de l'assistance technique, des véhicules, de l'équipement et des coûts de fonctionnement; et b) les programmes de crédit des CRCAM-CLCAM de quatre provinces - Atacora, Borgou, Ouémé et Zou. Tous les financements extérieurs, y compris le crédit IDA, seront rétrocédés par le Gouvernement aux CRCAM/CLCAM sous forme de dons. Les concours des autres bailleurs de fonds (à l'exception de la CCCE) seront apportés au Gouvernement sous forme de don. Le financement de la CCCE sera mixte (don et prêt).

3.15 Une partie des pertes d'exploitation des CRCAM/CLCAM représente leurs dettes impayées (para 2.23) à savoir : i) une dette de 622 millions de francs CFA (2 millions de dollars) envers la CNCA, au titre des salaires du personnel détaché et d'autres services d'appui; et ii) des arriérés d'impôts de 41 millions de francs CFA (140.000 dollars) dûs au Trésor. Le Gouvernement a confirmé l'annulation de ces dettes par un décret de Juin 1989. Il réglera ces dettes à la CNCA pendant la liquidation de cette dernière, ce qui représentera une partie de sa contribution au financement du projet. Les CRCAM-CLCAM financeront 11 % des coûts du projet.

3.16 Les bailleurs de fonds apporteront environ 72 % des coûts hors taxes du projet. La part de l'IDA (2,5 millions de dollars) représentera environ 20 % des coûts hors taxes. Le crédit IDA ne sera effectif qu'une fois remplies toutes les conditions d'entrée en vigueur des prêts et dons des autres bailleurs de fonds (para 5.02 (c)). Le plan de financement détaillé est présenté à l'Annexe 3-3.

### 3. Passation des marchés

3.17 Les marchés de biens et services financés dans le cadre du projet seront passés selon les procédures admises par chaque cofinancier. Les formules de passation de marchés sont récapitulées ci-dessous. Les chiffres entre parenthèses représentent les montants financés par l'IDA au titre des différentes catégories.

#### Modalités de passation des marchés (en millions de dollars)

<u>Rubrique</u>	<u>Type de marché</u>			<u>Total</u>
	<u>AOI</u>	<u>AOL</u>	<u>Autres</u>	
Véhicules et équipement <u>a/</u>	0.2 (0.1)			0.2 (0.1)
Assistance technique et consultants <u>b/</u>			1.4 (0.5)	1.4 (0.5)
Personnel et département de fonctionnement <u>c/</u>			3.3 (0.2)	3.3 (0.2)
Réhabilitation financière et ligne de crédit <u>d/</u>			7.8 (1.7)	7.8 (1.7)
	0.2 (0.1)		12.4 (2.4)	12.6 (2.5)
	====		=====	=====

a/ Les dossiers d'appel d'offres international pour les véhicules et les équipements seront soumis à un examen préalable.

b/ Les marchés d'études, d'audit et d'assistance technique financés par l'IDA seront passés conformément aux directives de la Banque pour l'emploi de consultants.

c/ L'IDA financera surtout les frais de fonctionnement des véhicules.

d/ Représente la reconstitution des fonds propres du réseau CRCAM/CLCAM. La part de l'IDA financera le programme de prêts individuels de faible montant – en général moins de 1.000 dollars – et à des fins diverses.

### 4. Décaissements

3.18 Comme convenu, les décaissements des bailleurs de fonds, seront effectués en parallèle. Le crédit IDA sera décaissé sur quatre ans, d'après le profil normal de décaissement des crédits d'investissement au Bénin. Ce profil a été modifié du fait que la période du projet est de trois ans (Annexe 3-4). Le paiement des dépenses d'assistance technique et de consultants se feront sur pièces justificatives. Des relevés de

dépenses seront soumis à l'IDA pour les frais de fonctionnement et les opérations de crédit. Pour ces dernières, les pièces justificatives seront une liste nominative des emprunteurs indiquant le montant et l'objet du prêt, la garantie, la performance antérieure et le numéro de compte du bénéficiaire. Ces listes seront soumises à l'UCP par les Conseils d'administration des CRCAM et des CLCAM et conservées pour être examinés par les missions de supervision de l'IDA. Pour faciliter la mise en oeuvre du projet, le Gouvernement ouvrira, dans une banque acceptée par l'IDA, un compte spécial dans lequel l'IDA déposera une avance de 160 millions de FCFA environ (500.000 dollars) représentant les besoins initiaux des CRCAM-CLCAM pour leur programme de crédit et environ quatre mois de participation IDA aux frais de gestion du projet.

Décaissement du crédit IDA

<u>Catégorie</u>	<u>Montant alloué du crédit (Milliers)</u>		<u>% des dépenses à financer</u>
	<u>\$EU</u>	<u>DTS</u>	
	(1) Véhicules, matériel et frais de fonctionnement des véhicules	300	
(2) Opérations de crédit			
a) Atacora	90	80	100%
b) Borgou	640	510	100%
c) Ouémé	290	230	100%
d) Zou	490	390	100%
(3) Assistance Technique	420	330	100%
(4) Non affecté	<u>270</u>	<u>220</u>	
TOTAL	2,500	2,000	
	=====	=====	

5. Comptes, audits et rapports

3.19 L'Unité centrale du projet et les CRCAM-CLCAM devront tenir un système comptable efficace pour enregistrer les activités du projet. Dans l'ensemble, le système comptable actuel est adéquat mais, jusqu'à présent, sa gestion et sa supervision ont laissé à désirer. Le directeur financier qui sera recruté dans le cadre du projet (para 4.02) sera chargé d'apporter les modifications nécessaires au système, de le gérer et de superviser son exploitation. La formation offerte dans le cadre du projet permettra de combler les lacunes comptables, dans la mesure où le personnel existant possède déjà les compétences de base. Pendant la phase intérimaire

préalable au projet, le programme d'assistance technique et un premier audit des comptes CRCAM/CLCAM au 30 septembre 1988 ont permis de traiter les comptes en suspens et d'assister le personnel dans les opérations comptables. Lors des négociations, le gouvernement a confirmé qu'il veillerait à ce que l'UCP et les CRCAM/CLCAM : a) tiennent correctement les documents comptables et les états financiers ; b) fassent auditer leurs comptes, y compris le Compte de récapitalisation et les créances, par un cabinet d'audit jugé acceptable par l'IDA ; et c) soumettent à l'IDA, au plus tard six mois après la fin de chaque exercice, leurs comptes audités accompagnés d'un rapport spécial sur les activités de recouvrement de la dette et leurs résultats. Dans les six mois suivant la date de clôture du crédit, le MIEE préparera et soumettra à l'IDA un rapport d'achèvement du projet couvrant toutes ses composantes.

#### IV. EXECUTION DU PROJET

##### A. Administration et exécution du projet

###### 1. Gestion du projet

4.01 Pendant sa première année, le projet sera géré par une Unité centrale du projet (l'UCP) placée sous la tutelle du Ministère de l'Industrie de l'Energie et des Entreprises (MIEE). Cette Unité aidera à organiser une Fédération nationale des caisses mutuelles de crédit agricole (FNCMCA) qui deviendra responsable de la poursuite du programme de réhabilitation financière à partir de la deuxième ou troisième année du projet. L'UCP servira en même temps de cellule d'appui technique à la FNCMCA et l'aidera à exécuter le programme de redressement. Le calendrier de réalisation des activités principales du projet se trouve à l'Annexe 4-1. L'UCP comprendra deux services opérationnels qui seront en partie décentralisés au niveau régional :

- i) Un service de promotion coopérative, dirigé par un béninois et responsable de la formation des adhérents et des administrateurs des diverses CRCAM/CLCAM aux questions administratives, à la gestion des prêts, au contrôle financier et aux activités de promotion. Les effectifs de six personnes seront basés au niveau régional;
- ii) Un service administratif et financier, responsable de la gestion financière du projet, y compris le fonctionnement du Fonds de récapitalisation et du Fonds de garantie, le contrôle et la supervision du programme de réhabilitation financière et la formation du personnel des CRCAM-CLCAM à la comptabilité et à l'audit interne. Le chef de ce service sera aidé par un comptable et trois auditeurs internes au niveau central et par huit auditeurs internes/formateurs au niveau régional. L'organigramme du projet est présenté à l'Annexe 4-2.

4.02 Assistance technique et consultants. Le projet prévoit deux experts résidents, possédant une expérience éprouvée de la gestion coopérative et financière du crédit rural; ils seront recrutés pour les postes de Directeur du projet et de Directeur financier et administratif. Comme le projet introduira de nouvelles procédures de gestion et d'exploitation, des missions de consultants de courte durée seront nécessaires en socio-économie (trois hommes-mois) et en matière de suivi et d'évaluation (trois hommes-mois). Les termes de référence du personnel d'assistance technique se trouvent dans le dossier du projet; ils ont été approuvés lors des négociations. La nomination d'une équipe de direction de l'UCP (à savoir : le directeur de projet, le chef service financier et administratif, le chef service Promotion-Formation et le chef service Inspection) avec l'accord de l'IDA, sera une condition de mise en vigueur du crédit (para 5.02 (e)). L'état récapitulatif des services d'assistance technique et de consultants est présenté à l'Annexe 4-3).

## 2. Formation

4.03 Le projet portera une attention particulière à la formation du personnel et des membres des Conseils afin d'améliorer la performance administrative et financière des CRCAM-CLCAM. Le programme de formation a démarré pendant la période intérimaire avec la visite, par une équipe comprenant de membres des Conseils ainsi que de directeurs, d'autres caisses d'épargne et de crédit qui marchent bien, comme les banques populaires du Rwanda dont l'organisation a été financée par la Suisse. Pour le personnel comptable, la formation se fera normalement sur le tas, avec l'aide du service administratif et financier au cours des tournées d'inspection. Elle sera complétée par des sessions formelles dirigées par des spécialistes extérieurs. Une formation supplémentaire est prévue pour les directeurs des CRCAM, les agents des CLCAM et les administrateurs. Elle sera dispensée au cours de sessions régulières par le personnel de l'UCP et des formateurs extérieurs. Le programme de formation et le budget y afférent se trouvent à l'Annexe 3-2.

## 3. La Fédération nationale des caisses mutuelles de crédit agricole

4.04 Tout en étant initialement chargée de superviser l'ensemble du programme de réhabilitation, l'Unité centrale du projet s'efforcera de créer une fédération nationale des caisses mutuelles de crédit agricole (FNCMCA), organisme central qui deviendra responsable de l'ensemble de la gestion du réseau CRCAM/CLCAM. Quand la FNCMCA sera créée, lors de la deuxième ou troisième année du projet, l'UCP lui servira d'appui technique dans les domaines de la réglementation et de la standardisation des procédures administratives et financières et de la gestion commune de la trésorerie excédentaires des CRCAM/CLCAM. Les aspects à traiter avant de créer la FNCMCA comprennent : a) l'organisation et la composition de la Fédération ; b) la question de savoir si elle doit oeuvrer pour obtenir un statut bancaire pour le réseau des CRCAM/CLCAM; c) la relation des caisses avec les banques commerciales (sont-elles de simples coopératives ou des organismes bancaires?); d) le cadre juridique et de supervision approprié applicable au réseau, à la lumière de l'évolution du programme de

restructuration financière; et, e) les fonctions à remplir par la Fédération, telles que la représentation du réseau devant les tiers, l'élaboration d'une politique de taux d'intérêt pour le réseau, l'inspection des comptes et procédures des CRCAM/CLCAM, la formation à la gestion coopérative, la gestion de la trésorerie excédentaire du réseau, et la gestion du Fonds de garantie.

4.05 En attendant la mise en place de la FNCMCA, un comité de gestion composé des présidents et vice-présidents des Conseils d'administration et des directeurs des six CRCAM travaillera en étroite collaboration avec l'UCP à la supervision du réseau et veillera à ce que le programme de réhabilitation se déroule comme prévu. Le Comité de pilotage, créé pendant la phase pilote du projet, continuera à suivre les activités de l'UCP et du réseau. En attendant que chaque CRCAM/CLCAM ait acquis suffisamment de maturité, l'UCP et le Comité de gestion, puis la FNCMCA avec l'appui technique de l'UCP, exerceront un contrôle serré sur la gestion des fonds des CRCAM-CLCAM; elles pourront orienter le placement des fonds excédentaires là où cela leur semble justifié et/ou restreindre les opérations de crédit des CRCAM/CLCAM individuelles si l'évaluation des risques par les Conseils locaux ne répond pas aux normes d'une gestion prudente. La FNCMCA (l'UCP) sera également chargée du suivi et de la coordination des actions de recouvrement du crédit, qui feront l'objet d'un rapport annuel d'activité à soumettre au Gouvernement et aux bailleurs de fonds (para 3.19).

#### 4. Modalités de réhabilitation financière

4.06 Phase intérimaire du projet. Comme la CNCA n'a pas les moyens de rembourser les dépôts gelés des CRCAM, ceux-ci ont été provisionnés comme créances irrécouvrables et sont donc inclus dans les pertes totales qui seront financées dans le cadre du projet (y compris pendant la phase intérimaire). Les 257 millions de francs CFA décaissés pendant la phase intérimaire du projet, sur financement de la Coopération suisse et du FAC, pour débloquer une partie des dépôts des CRCAM gelés à la CNCA, seront traités comme une "avance" sur l'ensemble des pertes cumulées qui seront couvertes par le programme de réhabilitation financière prévu dans le projet. Bien qu'ils aient été provisionnés, ces dépôts gelés sont encore comptabilisés comme dépôts des CRCAM dans les comptes de la CNCA. Le processus de réhabilitation pendant la phase intérimaire du projet a pour principe d'imputer cette "avance" sur les pertes cumulées du réseau des CRCAM/CLCAM pour débloquer une partie de leurs dépôts à la CNCA et de réduire du même montant la dette de la CNCA envers le réseau, telle qu'elle apparaît dans ses comptes.

4.07 Chaque CRCAM accusera réception du montant total affecté aux CRCAM et aux CLCAM de sa province en signant un reçu. Un montant correspondant sera déduit de son compte bloqué à la CNCA. Le montant payé à chaque CRCAM sera porté dans les comptes de la CNCA dès réception d'un exemplaire du reçu signé par le Directeur de la CRCAM concernée et le Coordonnateur du projet nommé pendant la phase pilote. Les CRCAM enregistreront les montants qu'elles recevront pour elles ainsi que pour les CLCAM qui dépendent d'elles. La CLCAM bénéficiaire l'inscrira

également dans ses comptes. Tous les paiements seront enregistrés par l'unité de coordination de la phase intérimaire du projet et transmis à l'Unité centrale du projet. Ils seront déduits des montants à payer à chaque unité pendant la période du projet.

4.08 Modalités applicables pendant la durée du projet. Pendant la période du projet, un compte de récapitalisation géré au niveau central sera ouvert pour recevoir les contributions des bailleurs de fonds à la réhabilitation financière (para 3.06 (a)). Les fonds de l'IDA ne transiteront pas par le compte de récapitalisation car ils financeront directement les prêts accordés par les CRCAM et les CLCAM à leurs membres (para 3.14). Un Compte spécial sera ouvert à cet effet dans une banque jugée acceptable par l'IDA (para 3.18). Les différents bailleurs de fonds (CCCE, CEE et la RFA) déposeront leurs contributions à la réhabilitation financière sur le compte de récapitalisation. Les fonds seront ensuite affectés à chaque CRCAM/CLCAM en fonction de ses pertes cumulées au 30 septembre 1989, après déduction : i) des fonds reçus par la CRCAM/CLCAM concernée pendant la phase intérimaire; ii) de la partie de ses dettes envers la CNCA et l'Etat qui a été annulée (para 3.05) ; et iii) des fonds qui doivent lui revenir au titre du crédit IDA. Les comptes seront tenus pour faire apparaître clairement le solde revenant à chaque CRCAM/CLCAM dans le compte de récapitalisation.

4.09 Pendant la première année du projet, le compte de récapitalisation sera géré par l'UCP et plus tard par la FNCMCA avec l'aide de la cellule de projet. La gestion centralisée de ces fonds permettra un meilleur contrôle de l'administration des liquidités de chaque unité pendant la période de réhabilitation. Les fonds qui ne seront pas utilisés immédiatement seront versés dans un compte rémunéré à la BCEAO ou dans une banque commerciale si un établissement viable est créé. Chaque CRCAM pourra retirer ses fonds en cas de besoin. Tout en étudiant la possibilité d'ouvrir le compte de récapitalisation auprès d'une des nouvelles banques commerciales, l'UCP et les CRCAM pourraient aussi envisager un arrangement intérimaire selon lequel les fonds qui dorment dans le compte de récapitalisation seront traités comme un dépôt à terme auprès de la BCEAO. Comme le réseau des CRCAM/CLCAM a un statut coopératif et non celui d'un établissement financier, il ne peut avoir de compte rémunéré à la BCEAO. La formule provisoire prévoit donc que le compte serait ouvert auprès de la BCEAO au nom de la Caisse autonome d'amortissement (CAA) pour le compte du réseau. Des assurances ont été obtenues au cours des négociations pour que les fonds déposés sur le compte de récapitalisation restent la propriété des CRCAM/CLCAM; celles-ci seront libres d'en déterminer le fonctionnement et de transférer des fonds d'un compte bancaire à l'autre. L'ouverture du compte de récapitalisation sera une condition d'entrée en vigueur du Crédit IDA (para 5.02 (b)).

## B. Analyse financière

4.10 L'analyse financière retient l'hypothèse d'une augmentation annuelle du taux d'épargne allant de 10 % à 30 % pour la base de dépôts à long terme. Ce taux ne tient pas compte des dépôts à court terme et par conséquent le taux de croissance moyen pour l'ensemble des dépôts est

projeté à 17 % environ. Il s'agit d'une hypothèse conservatrice au vu des résultats observés dans le passé, avec des taux supérieurs à 22 %, et des actions de promotion à lancer par l'UCP dans le cadre du projet, auxquelles viendront se greffer pour la première fois un programme de crédit CLCAM. Une autre hypothèse importante est que les prêts ne dépasseront pas 33 % des dépôts pour les CRCAM (avec la possibilité de passer à 50 % si nécessaire) et 10 à 30 % pour les CLCAM.

4.11 Les taux prêteurs seront largement positifs par rapport au taux d'inflation domestique projeté (4 %); ils seront déterminés librement par les Conseils locaux avec l'avis et sous la supervision de la FNCMCA et de l'UCP (para 4.04). Les marges sur prêts (déterminées avec les Conseils locaux dans le cadre du programme pilote de crédit) se pourront aller de 12 % à 24 % environ en fonction de la province, du type de prêt, et du besoin d'arriver le plus vite possible à un équilibre financier. Les fonds excédentaires déposés par les CLCAM auprès des CRCAM produiraient un intérêt de 6 % à 7 %, donnant ainsi une marge de 2 % à 3 % aux CRCAM, ce qui semble adéquat pour les services de gestion et de comptabilité rendus par les CRCAM aux CLCAM. Les taux obtenus par les CRCAM sur leurs dépôts auprès de la BCEAO ou des banques commerciales, estimés à 9 %, sont comparables à ceux qu'offre le secteur bancaire. Au cours des négociations, le gouvernement a donné l'assurance que les CRCAM/CLCAM seront libre à maintenir des marges raisonnables entre le coût de leurs ressources et la rémunération de leurs emplois, qu'il s'agisse d'opérations ou de placements, de manière à atteindre l'équilibre financier en trois ans au maximum (para 5.01 (e)). Le Tableau ci-dessous récapitule les données financières à titre indicatif.

Récapitulation des Données Financières

	Année du Projet				
	0	1	2	3	4+
	----- (en pourcentage) -----				
Intérêt sur les dépôts des adhérents	0	4-5	4-5	4-5	4-5
Intérêt sur les dépôts dans les CRCAM	5	6-7	6-7	6-7	6-7
Intérêt sur les dépôts des CRCAM	0	9	9	9	9
Intérêt sur les prêts à court terme	15	15-24	15-24	15-24	15-24
Intérêt sur les prêts à moyen terme	11	12-15	12-15	12-15	12-15
<u>Ratio prêts/dépôts</u>					
CRCAM	0	33	33	33	40-50
CLCAM	0	10	20	30	30-40

4.12 Les résultats consolidés des CRCAM/CLCAM (profits et pertes combinés) seront positifs pour la période du projet (trois ans), à concurrence de 191 millions de francs CFA (600.000 dollars). Sur une base annuelle, la position consolidée de l'ensemble des caisses s'améliorera, passant de -186 millions de francs CFA (-600.000 dollars) en 1989 avant le démarrage du projet à +137 millions de francs CFA (+440.000 dollars) en troisième année du projet. La performance des caisses variera fortement d'une région à l'autre, en fonction du contexte économique, et les caisses déficitaires (prises séparément) accumuleront 49 millions de francs CFA (160.000 dollars) de pertes sur toute la durée du projet. Les simulations effectuées montrent que les pertes passeront à zéro en trois ans sauf pour deux (CLCAM de l'Atacora (Materi et Cobly). La situation financière et la viabilité de ces deux CLCAM seront examinées au cours de l'audit 1989 et, au cas où leur potentiel d'épargne s'avérerait inadéquat, ces caisses seront fermées. Les principales données consolidées afférentes à la réhabilitation financière des CRCAM/CLCAM sont présentées au tableau ci-après. Les hypothèses employées pour l'analyse financière sont données à l'Annexe 4-5 et les résultats financiers détaillés se trouvent à l'Annexe 4-6.

Récapitulation des projections financières

	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	Total AP1-3
<u>CRCAM</u>					
Nombre de caisses en exploitation	6	6	6	6	
Nombre de caisses déficitaires	6	5	3	0	
Bénéfices consolidés (en millions de FCFA)	(115)	(9)	32	74	97
Pertes consolidées (en millions de FCFA)	(115)	(30)	(8)	0	(38)
Ressources consolidées (en millions de FCFA)	988	1089	1275	1584	
Prêts consolidés (en millions de FCFA)	0	411	616	737	
<u>CLCAM</u>					
Nombre de caisses en exploitation	35	35	35	35	
Nombre de caisses déficitaires	35	24	6	2	
Bénéfices consolidés (en millions de FCFA)	(71)	1	30	63	94
Pertes consolidées (en millions de FCFA)	(71)	(8)	(2)	(0.6)	(11)
Ressources consolidées (en millions de FCFA)	1016	1236	1464	1762	
Prêts consolidés (en millions de FCFA)	0	249	444	696	

4.13 L'amélioration de la performance financière dépendra de la capacité des CRCAM/CLCAM à : a) susciter l'élargissement de leur base de dépôts (estimée à 10 % en première année du projet, 20 % en deuxième année et 30 % en troisième année) ; b) investir une partie de l'épargne des membres dans des opérations de crédit prospères; et c) bénéficier de taux d'intérêt adéquats sur les prêts et les fonds excédentaires placés au niveau du système bancaire.

### C. Avantages du projet

4.14 Le projet aidera à reconstruire le cadre institutionnel et à rétablir la situation financière d'un secteur clé, qui est à même d'inculquer le sens de l'épargne en milieu rural et, ainsi, de mobiliser une épargne importante. Si le projet réussit, les CRCAM/CLCAM seront devenues un excellent moyen de promotion des investissements dans les zones rurales, grâce au recyclage des fonds ruraux en faveur d'activités productives. Une vaste gamme de petits exploitants agricoles et de familles rurales bénéficieront des caisses de crédit agricole mutuel pour satisfaire leurs besoins en crédits de campagne, surtout pendant les périodes de soudure. Le projet jettera également les bases d'un cadre institutionnel viable, durable et mieux à même que le système bancaire formel d'aider les entrepreneurs privés en milieu rural. En participant au financement et à la réhabilitation des caisses de crédit agricole mutuel, le projet aidera également le Gouvernement à restructurer le système national d'intermédiation financière dans le cadre de son programme d'ajustement structurel. Il contribuera ainsi à éviter l'effondrement général de cet important secteur. Le projet aidera d'autre part le public à regagner sa confiance au système de crédit mutuel, confiance qui a été ébranlée par les circonstances défavorables récentes.

### D. Risques du projet

4.15 Le projet comporte deux risques majeurs. Le premier consiste de la possibilité d'une aggravation de la crise du secteur financier béninois, conduisant le secteur public à faire pression sur les Conseils d'administration des caisses pour qu'elles effectuent des opérations bancaires pour lesquelles elles ne sont ni faites ni préparées. Ce risque est réduit du fait que le programme d'ajustement structurel du Bénin, soutenu par la Banque, le FMI et d'autres bailleurs de fonds, porte en grande partie sur la réforme de tout le secteur financier béninois. Deux banques commerciales régionales, qui opèrent dans la sous-région, ont obtenu du gouvernement l'autorisation de s'installer dans le pays au cours des prochains mois. Le gouvernement a également entériné des mesures visant à préserver le caractère mutualiste des caisses de crédit agricole. Deuxièmement, les caisses pourraient bien ne pas atteindre le taux d'augmentation prévu (17 à 20 %) pour la mobilisation de l'épargne ainsi que le taux de recouvrement de 98% envisagé. Cependant, ce risque est réduit par le fait que l'épargne mobilisée par les caisses au cours de la dernière décennie a connu une croissance moyenne supérieure à 22 % par an. De plus, leur réhabilitation provoquera un regain de confiance parmi les adhérents. On peut donc penser que le taux de mobilisation de l'épargne, tel que projeté, n'est pas trop optimiste. Le retour au caractère mutualiste des caisses se traduira par une forte pression des adhérents sur les emprunteurs et les incitera à rembourser leurs prêts. Enfin, le service coopératif du projet cherchera à promouvoir de nouvelles formes de mobilisation de l'épargne et exercera un contrôle serré sur les modalités de distribution et de recouvrement du crédit appliquées par les membres des Conseils d'administration.

V. ASSURANCES, CONDITIONS ET RECOMMANDATION

5.01 Au cours des négociations, les assurances ci-après ont été obtenues du gouvernement:

- a) le personnel des CRCAM et des CLCAM sera réorganisés par les Conseils locaux dans les deux mois qui suivront l'acceptation des résultats d'une évaluation du personnel à faire avant le 31 Décembre 1990 (para 3.03 (f));
- b) les CRCAM/CLCAM seront libres de recruter et de congédier leur personnel selon les besoins, ainsi que de déterminer leur grille de salaires (para 3.06 (b));
- c) le Gouvernement veillera à ce que les autorités politiques et administratives locales et régionales n'interviennent pas dans la gestion des finances et des prêts des CRCAM/CLCAM et à ce qu'elles prennent toutes mesures nécessaires pour aider les CRCAM à recouvrer leurs arriérés (para 3.06 (c));
- d) tous les montants versés dans le compte de récapitalisation, que les CRCAM/CLCAM ouvriront à des conditions jugées satisfaisantes par l'IDA, demeureront la propriété des CRCAM-CLCAM qui seront libres d'en déterminer le mode de fonctionnement et le transfert d'une banque à une autre en cas de besoin (para 4.09);
- e) les CRCAM/CLCAM seront autorisées à fixer des taux d'intérêt créditeurs et débiteurs compétitifs, ainsi que des marges suffisantes entre le coût de leurs ressources et leurs emplois sous forme de placements ou de prêts (para 4.11);

5.02 La mise en vigueur du crédit serait assujettie aux conditions suivantes :

- a) l'établissement de et accord des nouveaux statuts types pour les caisses de crédit agricole mutuel (para 3.03 (b));
- b) l'ouverture d'un compte de récapitalisation à des conditions jugées satisfaisantes par l'IDA et le dépôt initial d'un montant équivalant à 600 millions de francs CFA représentant la première tranche des concours des différents bailleurs de fonds (para 3.06 (a));
- c) l'exécution de toutes les conditions préalables à la mise en vigueur des prêts et dons de la CCCE, du FED, et de la RFA (para 3.16);
- e) la nomination, des principaux responsables de l'équipe de gestion du projet, jugés satisfaisant à l'IDA (para 4.02).

5.03 Les conditions de décaissement des fonds affectés aux opérations de crédit seront les suivantes :

- a) présentation à I'IDA d'un rapport sur la bonne exécution de l'opération pilote de crédit (para 2.25);
- b) l'adoption des nouveaux statuts-types régissant le fonctionnement des caisses de crédit agricole mutuel (para 2.25);
- c) la présentation, par un cabinet d'audit, jugé acceptable par I'IDA, des comptes complètement audités et d'un rapport d'audit sur les résultats de la gestion des CRCAM et des CLCAM au titre de l'exercice financier 1989 (para 3.12).

5.04 Recommandation. Avec ces assurances et conditions, le projet justifie un crédit IDA de 2,5 millions de dollars à la République du Bénin, aux conditions habituelles et pour une durée de 40 ans.

AF1AG  
Janvier 1990





BENIN

PROJET DE REHABILITATION DES CRCAM ET CLCAM

Programme Pilote de Crédit

Le programme de crédit sera entrepris par les CRCAM et CLCAM. Les éléments principaux du programme de crédit, qui seront testés et améliorés pendant la phase intérimaire du projet, seront les suivants:

Le crédit sera destiné essentiellement:

- à l'agriculture (main d'oeuvre, semences, intrants, traction animale .....)
- à l'élevage (embouche, volaille)
- aux activités des femmes (petit commerce, transformation des produits vivriers, gari, pâte d'arachide, etc....)

Pour le programme pilote de crédit, la plupart des prêts consentis sera à court terme et saisonnier d'une durée d'une année ou inférieure, sauf dans la Province de Borgou, où la CRCAM pourrait octroyer du crédit moyen terme pour les boeufs de trait et l'équipement de traction. Les taux d'intérêt annuel sur le crédit seront fixés par les Conseils d'administration d'une CRCAM ou d'une CLCAM et sera dans une fourchette d'environ 15 % à 24 % par an.

Les Critères de Crédit

Les Conseils d'administration des différentes CRCAM et CLCAM ont adopté les critères suivantes concernant les conditions de crédit, bien que les conditions puissent varier d'une CRCAM/CLCAM à l'autre.

- (a) chaque demande de crédit sera étudiée par le conseil d'administration de la CRCAM ou de la CLCAM concernée, ou par un comité de crédit nommé par ledit conseil avant que celui-ci n'approuve le crédit.
- (b) un individu, bénéficiaire d'un crédit devrait être membre de la CRCAM ou CLCAM qui a payé sa cotisation; doit avoir aucun arriéré sur ses emprunts antérieurs, et doit avoir en dépôt dans la CRCAM ou CLCAM, à laquelle il fait sa demande, au moins 5.000 FCFA ou 10 % du montant du crédit demandé. Ce montant serait gelé jusqu'au remboursement du crédit.
- (c) le crédit aux particuliers est normalement à court terme et ne dépassera pas par bénéficiaire jusqu'à 200.000 Francs CFA.
- (d) une garantie, comprenant une caution mutuelle et un nantissement d'actifs, sera requise en toutes circonstances. Les particuliers devront fournir une caution morale (i.e., être reconnus comme étant sérieux et travailleurs) et une garantie matérielle (caution du groupement de producteurs auquel le

demandeur appartient; aval d'un ou de plusieurs membres du groupement ayant une épargne suffisante pour couvrir le montant du prêt, tontine, récolte, loyer, véhicule, etc.).

Le calendrier et les modalités pour le déblocage des fonds aux emprunteurs et pour le recouvrement du crédit sont fixés par chaque CRCAM et CLCAM. Dans les zones où se trouvent des groupements de producteurs ou GRVC, la procédure suivante sera appliquée :

- (a) le groupement rassemblera et examinera les demandes de crédits de ses membres. Il soumettra les demandes retenues avec sa garantie au Conseil d'administration de la CRCAM ou CLCAM;
- (b) toutes les demandes de crédit seront examinées par le Conseil d'administration ou un Comité de crédit, qu'il aura nommé à cet effet, qui préparera un rapport au Conseil;
- (c) Le Conseil se réunit pour examiner les demandes et écarte toutes demandes ne remplissant pas les conditions de crédit. Le conseil décide aussi le volume total de crédit à accorder par campagne.
- (d) après cette revue initial des demandes de crédit par le Conseil, il demande au secrétaire du groupement de remplir la demande de prêt de chaque membre à contre-signer par le membre et le Directeur de la CRCAM ou le responsable de la CLCAM.
- (e) chaque demande de prêt ainsi établie est examinée et approuvée par le Conseil.
- (f) le Président, le Trésorier, et le Secrétaire du groupement encaissent les fonds et les distribuent aux membres qui contre-signent la demande de prêt qui indiquera le montant reçu. Après la signature de chaque membre de la demande de prêt le bureau du groupement remet toutes les demandes signées au directeur ou responsable de la CRCAM ou CLCAM qui doit suivre le recouvrement.

En ce qui concerne les demandes de prêts dans les zone non-cotonnières, les procédures seront les mêmes sauf que les demandes sont faites par des individus, qui devrait avoir la contre-valeur d'au moins 10 % du montant du crédit demandé épargnée à la CRCAM ou à la CLCAM à laquelle il fait sa demande et présenter une garantie, par une sûreté sur des avoirs ou l'engagement de rembourser donné par plusieurs personnes solvables.

Les différentes types de crédit envisagées dans le cadre du programme pilote sont présentée au tableau ci-dessous.

REPUBLIQUE DU BENIN - PROGRAMME PILOTE DE CREDIT

<u>Objectif du Crédit</u>	<u>CLCAM</u>	<u>Montant Tot du crédit (CFAF)</u>	<u>Taux d'intérêt</u>	<u>Programme de Crédit Montant</u>	<u>Conditions de Participation</u>	<u>Garanties</u>
Main d'oeuvre supplé- mentaire (défrichement, labour, semis, récolte...)	N'DALI KANDI NIKKI BEMBEREKE BANIKOARA	50000	15%	10 M 10 M 10 M 10 M 10 M	Versement de part social épargne = 10% du prêt membre du GV/GRVC GV/GRVC sans impayé	Dépôts du GV à la CLCAM Remboursement par le GV Être d'une bonne moralité
Achat de semences, main d'oeuvre (défrichement, labour, semis) Porcelets (Achat et Engraissement) Fonds de Roulement (Petit commerce)	ZE	50000	24%	3 M	Versement de part social Acceptance par le CA Compte d'épargne actif pas de dette impayée épargne = 10% du prêt	produits de plantation caution d'un membre de CLCAM ou tontine bonne moralité
Semences, Labour, main d'oeuvre (défrichement, semis, récolte,...) Porcelets (Engraissement) Fonds de roulement (Petit commerce- huile, légumes, vivriers)	ABOMEY KALAVI	50000	24%	10 M	Versement de part social Compte d'épargne actif Pas de dette impayée épargne = 10% du prêt	produit d'exploitation caution d'un membre de la CLCAM ou de tontine bonne moralité
Semences, main d'oeuvre, (défrichement, semis, récolte) Porcelets (Engraissement) Fonds de roulement (Petit commerce - huile, légumes. vivriers) Achat d'alevins (Piscic.) maraichage par les femmes	COVE	100000 50000 50000	24%	4 M	membre et titulaire de 10 parts sociales de 1000 F chacune Compte d'épargne actif Pas de dettes impayées épargne = 10% du prêt	Titre foncier s'il s'agit de crédit agric. produits d'exploitation caution d'un membre de la CLCAM ou tontine bonne moralité
Semences, main d'oeuvre, (défrichement, semis, récolte..) Elevage (Cabris, poussins à élever, produits vétér.) Fonds de roulement (Petit commerce et transformation)	PLAQUIGNAN	100000	24%	8 M	versement de part sociale compte d'épargne actif pas de dettes impayées épargne = 10% du prêt	Titre foncier s'il s'agit de crédit agric. produits d'exploitation caution d'un membre de la CLCAM ou tontine bonne moralité

semences, main d'oeuvre, (défrichage, semis, récolte...) Elevage (cabris, poussins à élever) Fonds de roulement (petit commerce)	COME	200000	24%	3 M	versement de part sociale compte d'épargne actif pas de dettes impayées épargne = 10% du prêt épargne minimum de 5000 F	Titre foncier s'il s'agit de crédit agric. produits d'exploitation caution d'un membre de la CRCAM ou tontine bonne moralité
semences, main d'oeuvre pour travaux Fonds de roulement (petit commerce/transformation - gari, vin de palme, huile)	KLOUEKAME	200000	24%	4 M	membre de la CLCAM compte d'épargne actif pas de dettes impayées épargne = 10 % du prêt épargne minimum de 5000 F	Titre foncier s'il s'agit de crédit agric. produits d'exploitation caution d'un membre de la CRCAM ou tontine bonne moralité
Achat d'Intrants " " "	CRCAM BORGOU ZOU MOND OUEME	200000	24%	50 M 15 M 20 M 10 M	Versement de part sociale épargne = 10% du prêt membre du GV/GRVC pas de dettes GV impayées	Dépôts du GV/GRVC à la CLCAM/CRCAM recouvrement par le GV bonne moralité
Traction Animale (FIDA)	BORGOU		11%	100 M	Versement de part sociale épargne = 10% du prêt membre du GV/GRVC pas de dettes GV impayées	Dépôt du GV/GRVC à la CLCAM/CRCAM recouvrement par le GV bonne moralité
			TOTAL	277 M		

REPUBLIQUE POPULAIRE DU BENIN

-----  
RESIDENCE DE LA REPUBLIQUE  
-----

LOI NO. 89-014 du 12 Mai 1989

portant abrogation de l'Ordonnance  
No. 76-30 du 11 juin 1976 et  
adoption des principes généraux du  
Crédit Agricole en République  
Populaire du Bénin.

L'ASSEMBLEE NATIONALE REVOLUTIONNAIRE a délibéré et adopté en sa séance du  
29 avril 1989,

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE promulgue la Loi dont la teneur suit:

Article 1er.- Sont et demeurent abrogées les dispositions de l'ordonnance  
No. 76-30 du 11 Juin 1976 portant organisation du Crédit Agricole en  
République Populaire du Bénin.

Article 2. - Le réseau de Crédit Agricole Mutuel en République Populaire du  
Bénin comprend :

- au niveau Provincial, les Caisses Régionales de Crédit Agricole  
(CRCAM) et,
- au niveau Communal et du District, les Caisses Locales de Crédit  
Agricole Mutuel (CLCAM).

Article 3. - Les Caisses Régionales de Crédit Agricole (CRCAM) et les  
Caisses Locales de Crédit Agricole Mutuel (CLCAM) sont des associations  
coopératives de droit privé à personnel et capital variables, privilégiées  
pour la collecte de l'épargne et la distribution du crédit en milieu rural.

Article 4. - Le caractère mutualiste et l'autonomie de gestion du réseau  
des CRCAM et CLCAM sont réaffirmés comme ci-après :

- a) Peuvent adhérer aux CLCAM :
  - \* des personnes physiques (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs,  
artisans, petits commerçants) résidant et exerçant leurs  
activités dans le ressort territorial de la CLCAM.

- \* les Groupements Villageois.

Peuvent adhérer aux CRCAM :

- \* les CLCAM ;
- \* les Groupements Villageois ;
- \* les autres pré-coopératives, coopératives et les unions.

Les adhésions doivent être agréées par le Conseil d'Administration.

- b) le crédit est accordé par les Conseils d'Administration des CRCAM et CLCAM ou par un Comité de Crédit élu en leur sein. Ceux-ci en suivent le déblocage et le recouvrement.
- c) les bénéficiaires du crédit sont exclusivement les adhérents des CRCAM et CLCAM, à jour de la libération de leurs parts sociales et à jour du paiement des échéances antérieures de leurs crédits.
- d) les CRCAM et CLCAM fixent librement les taux d'épargne et de crédit de façon à dégager une marge suffisante pour garantir leur équilibre financier.
- e) le Conseil d'Administration de la CRCAM ou de la CLCAM choisit en son sein un Conseil de Surveillance de deux (2) ou trois (3) personnes, chargées de superviser la gestion courante de l'Institution.
- f) au moins les 2/3 des membres des Conseils d'Administration des CRCAM doivent être les représentants des CLCAM.

Le Président du Conseil d'Administration de la CRCAM doit être choisi parmi les représentants des CLCAM.

- g) les représentants des CRCAM et CLCAM se réunissent régulièrement au sujet des divers problèmes de gestion et d'organisation de leurs Caisses.

Article 5. - Pendant une période transitoire de trois (3) ans, le réseau des CRCAM et CLCAM bénéficie de l'appui d'un projet de réhabilitation dans le domaine de l'éducation coopérative, de l'inspection comptable et de la reconstitution des fonds propres.

A l'issue de cette période, les CRCAM créeront une structure fédérative devant prendre la relève de la structure de coordination de projet. Sous cette impulsion, le réseau devra atteindre les objectifs de viabilité et de rentabilité et générer les flux devant permettre de réaliser effectivement le développement de l'agriculture et la promotion du monde rural.

Article 6. - Les Caisses Régionales et Locales de Crédit Agricole Mutuel restent et demeurent régies par l'Ordonnance No 56/PR/MDRC du 28 décembre 1986 portant Statut Général de la Coopération.

Article 7. - La présente Loi sera exécutée comme Loi de l'Etat.

Fait à Cotonou, le 12 Mai 1989

par le Président de la République,  
Chef de l'Etat, Président du Conseil  
Exécutif National,

par /s/ Mathieu KEREKOU

Ampliations : PR 6 SA/SS 4 CP/ANR 4 CPC 4 PPC 2 Autres Ministères 16 CEAP  
6 SPD 2 DB-DCF-DTCP-DSDV-DI 10 DPE-DLC-INSAE 3 IGB et ses Sections 3 DCCT  
1 GCOINB 1 ONEPI 1 UNB-FASJEP-ENA 3 CAB/MIL 2 BN-DAH 2 BEN/OFRB 1 BEN/OJRB  
1 JORIB 1.

Republique Populaire du Bénin  
Projet de Réhabilitation des CRCAM et CLCAM  
BUDGET (CFAF)

	A N N E E S			TOTAL
	1	2	3	
A.				
1. Directeurs CRCAM	180 000	180 000	180 000	540 000
2. Formateurs	40 000	40 000	40 000	40 000
B.				
1. Comptables et aides-Comptables	1 440 000	1 440 000	1 440 000	4 320 000
2. Conférenciers	40 000	40 000	40 000	120 000
C.				
1. Gérants et caissiers CLCAM	2 100 000	2 100 000	2 100 000	6 300 000
2. Conférenciers	40 000	40 000	40 000	120 000
D.				
1. Agents de guichet et positionnistes	1 500 000	1 500 000	1 500 000	4 500 000
2. Conférenciers	40 000	40 000	40 000	120 000
E.				
1. Inspecteurs	90 000	90 000	90 000	270 000
2. Conférenciers	40 000	40 000	40 000	120 000
F.				
1. Formateurs chargés de la promotion	90 000	90 000	90 000	270 000
2. Conférenciers	40 000	40 000	40 000	120 000
G.				
1. Membres du C.A.	P.M.	P.M.	P.M.	-
2. Conférenciers	P.M.	P.M.	P.M.	-
H.				
1. Sociétaires	P.M.	P.M.	P.M.	-
2. Conférenciers	P.M.	P.M.	P.M.	-
TOTAL	5 640 000	5 640 000	5 640 000	16 920 000

Explanatory Notes :

1. Les participants aux séminaires de recyclage bénéficieront d'un per diem de 6000 F/J X 5.
2. Les conférenciers percevront 10 000 Frs par conférence.
3. Les membres du C.A. et les Sociétaires seront prix en charge par leurs organisations.



République du Bénin  
Projet de Réhabilitation des CRCAM et CLCAM

PLAN DE FINANCEMENT

(FCFA 000)

	<u>IDA</u>	<u>CCCE</u>	<u>FAC</u>	<u>FED</u>	<u>RFA</u>	<u>COOP. SUISSE</u>	<u>CR/CLCAM</u>	<u>BENIN</u>	<u>TOTAL</u>
<u>UNITE CENTRALE DU PROJET</u>									
Véhicules & Equipement	45767		12307						58074
Personnel local						234884			234884
Assistance Technique	148230	82170	82170						312570
Frais de fonctionnement	56229								56229
Autres frais de fonct.			33058						33058
	<u>250226</u>	<u>82170</u>	<u>127535</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>234884</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>694814</u>
<u>CRCAM/CLCAM</u>									
<u>Reconstitution des fonds propres:</u>									
Atacora	30000	150000						292000	472000
Atlantique					150000			47000	197000
Borgou	220000	260000						85000	585000
Mono				280000				64000	344000
Ouémé	100000	120000						83000	303000
Zou	170000	90000						92000	352000
	<u>520000</u>	<u>620000</u>	<u>0</u>	<u>280000</u>	<u>150000</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>663000</u>	<u>2233000</u>
Ligne du crédit		180000							180000
Fonds d'assurance			10000						10000
Formation			48765						48765
Etudes & Audits			14740			125441			140181
Personnel & fonctionnement		171500		44900	23800		436064		676264
		<u>351500</u>	<u>73505</u>	<u>44900</u>	<u>23800</u>	<u>125441</u>	<u>436064</u>		<u>1055211</u>
<b>COUT TOTAL DU PROJET</b>	<u>770226</u>	<u>1053670</u>	<u>201040</u>	<u>324900</u>	<u>173800</u>	<u>360325</u>	<u>436064</u>	<u>663000</u>	<u>3983025</u>
<b>COUT TOTAL PROJET (US\$ M)</b>	<u>2.48</u>	<u>3.39</u>	<u>0.65</u>	<u>1.04</u>	<u>0.56</u>	<u>1.16</u>	<u>1.40</u>	<u>2.13</u>	<u>12.81</u>

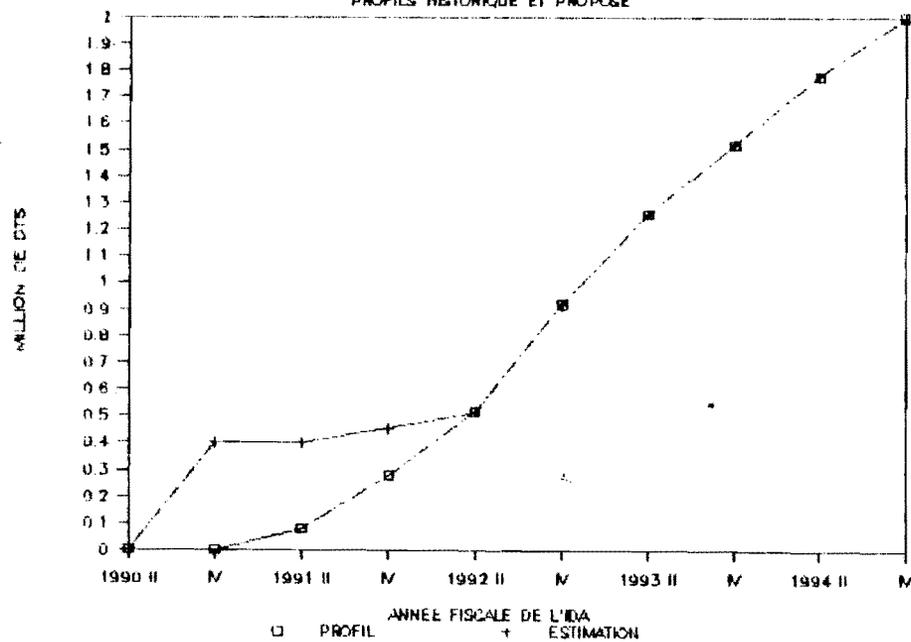
REPUBLIQUE DU BENIN

PROJET DE REHABILITATION DES CRCAM ET CLCAM

Plan de Décaissement

<u>Année Fiscale de l'IDA et Trimestres</u>	<u>Estimation par Trimestre</u>	<u>Décaissements Cumulés</u>
1990		
II	0.0	0.0
IV	0.4	0.4
1991		
II	0.0	0.4
IV	0.1	0.5
1992		
II	0.1	0.6
IV	0.3	0.9
1993		
II	0.3	1.2
IV	0.3	1.5
1994		
II	0.3	1.8
IV	0.2	2.0

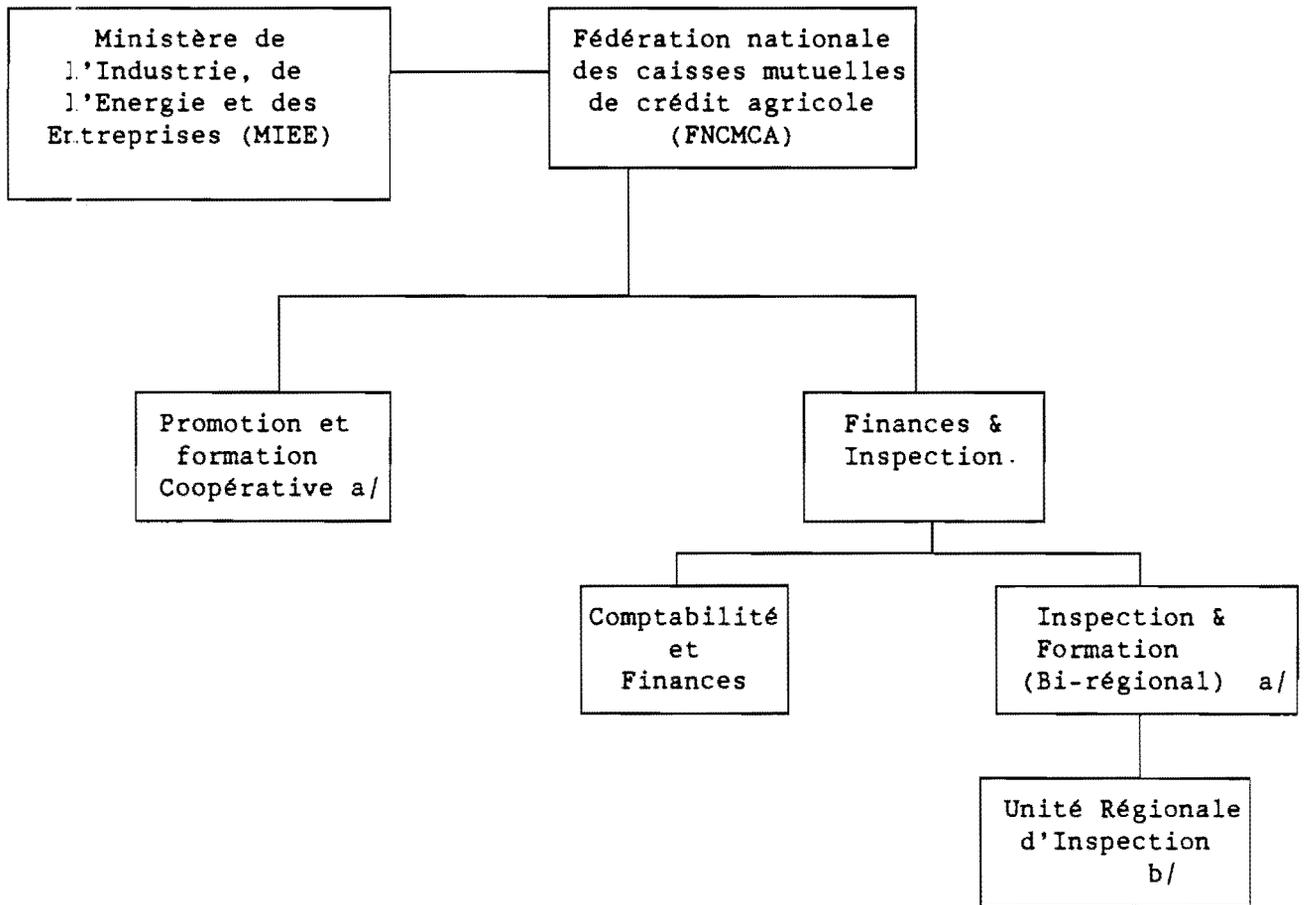
PROFILS DE DECAISSEMENT  
PROFILS HISTORIQUE ET PROPOSE



République du Bénin  
Projet de Réhabilitation des CRCAM et CLCAM  
Plan d'exécution du projet

<u>Activité principale</u>	<u>Calendrier</u>	<u>Service responsable</u>	<u>Résultat attendu/Date</u>
<u>Cadre juridique</u>			
(a) Révision des statuts des coop. d'épargne et de crédit	Projet de statuts à soumettre au CEN en Janvier 1990	Ministère de la Justice	promulgation du nouveau décret (Avril 1990)
(b) Abrogation de l'ordonnance 78-30 de juin 1978 portant organisation de crédit agric.	Projet de Loi à soumettre au CEN et Assemblée en mars 1989	Ministère de la Justice	promulgation de la nouvelle Loi (Mai 1989)
<u>Restructuration du secteur</u>			
(a) Transfert de la fonction de supervision de la CNCA au comité de pilotage	A partir du 1er mars 1989	MDRAC	Lettre du Gouvernement Mars 1989
(b) Exonération des CRCAM/CLCAM des réglementations de la BCEAO concernant les limites des taux d'intérêt	A partir du 1er juin 1989	Ministère des Finances	Lettre de la BCEAO Mai 1989
(c) Autorisation d'ouvrir un compte de dépôt à la BCEAO	A compter de janvier 1990	Ministère des Finances	Lettre du Gouvernement Mai 1989
(d) Arrêt des transactions entre la CNCA et les CRCAM/CLCAM et suppression des activités interbanques et de comptes courants	A compter du 1er avril 1989	MDRAC	sortie des instructions Avril 1989
<u>Amélioration de la Comptabilité</u>			
(a) Audit des comptes des CRCAM/CLCAM de 1989 et rapport sur les systèmes de comptabilité	A lancer en janv. 1989 et compléter en février 1989	Comité de Pilotage	Rapport d'Audit Mars 1989
(b) suivi des recommandations	entre avril 1989 jusqu'en octobre 1989	Comité de Pilotage	rapport d'exécution 1er Octobre 1989
(c) Audit des comptes de l'UCP, des CRCAM et CLCAM	A partir de janv. 1990 pour les CR/CLCAM et pendant 3 ans pour toutes.	Comité de Pilotage	rapport d'audit à l'IDA 1er rapport à envoyer en janvier 1990 pour les CRCAM/CLCAM
(d) Formation des comptables et membres des conseils d'administration	Début du programme en décembre 1989 pendant 3 ans	l'Unité Centrale du Projet	programme annuel à envoyer à l'IDA

REPUBLIQUE DU BENIN  
PROJET DE REHABILITATION DES CRCAM ET CLCAM  
PROJET D'ORGANIGRAMME DU PROJET



---

a/ Effectifs - 3

b/ Effectifs - 8

REPUBLIQUE DU BENIN  
PROJET DE REHABILITATION DES CRCAM ET CLCAM  
ASSISTANCE TECHNIQUE ET CONSULTANTS

	<u>Durée</u>	<u>Coût Estimatif ( '000 FCFA)</u>
Directeur du projet	3 h/ans	181,185
Chef service administratif et financier	3 h/ans	145,185
Consultant de suivi-évaluation	3 h/mois	12,000
Consultant d'étude socio-économique	3 h/mois	15,585
Audit et appui comptable	3 missions	<u>47,654</u>
Total		<u>391,609</u>



République du Bénin  
Projet de Réhabilitation des CRCAM et CLCAM  
Projections financières - CRCAM et CLCAM

Résultats d'exploitation

	Année 1		Année 2		Année 3		Total	
	-----million FCFA-----							
	Résultats	CR/CLCAM	Résult.	CR/CLCAM	Résult.	CR/CLCAM	Résult.	CR/CLCAM
	Déficitaires		Déficitaires		Déficitaires		Déficitaires	
Atacora	(8)	(7)	6	0	15	0	15	(7)
Atlantic	(1)	(2)	4	0	9	0	11	(2)
Borgou	23	0	47	0	78	0	147	0
Mono	(6)	(7)	2	(3)	8	(0)	4	(10)
Ouémé	(10)	(11)	3	(4)	15	0	8	(15)
Zou	(8)	(9)	1	(2)	13	0	6	(11)
<b>TOTAL</b>	<b>(8)</b>	<b>(36)</b>	<b>62</b>	<b>(9)</b>	<b>138</b>	<b>(0)</b>	<b>191</b>	<b>(46)</b>

Tableau de Financement

	Année 1			Année 2			Année 3		
	-----million FCFA-----								
<u>Utilisation des fonds</u>									
Caisse		161		189		230			
Dépôts en banques		1679		1852		2135			
Prêts aux membres		640		1032		1406			
Immobilisations (nette)		115		115		115			
Utilisation Total		<b>2595</b>		<b>3189</b>		<b>3886</b>			
<u>Sources de Fonds</u>									
Fonds propres		103		103		103			
Emprunts - Externes a/		270		450		540			
Compte de résultats (Annuel)		(103)		(46)		74			
Don - Externe		0		0		0			
Dépôts des membres		2325		2682		3169			
Sources Totales		<b>2595</b>		<b>3189</b>		<b>3886</b>			

Note:

a/ Emprunts totaux pour dans le but de crédit par les CRCAM seulement.