

ABRÉVIATIONS ET SIGLES

A - REVUES, PÉRIODIQUES ET ÉDITEURS

A.L.D. : Actualité Législative Dalloz

UNIVERSITÉ DE PARIS I - PANTHÉON-SORBONNE
SCIENCES ÉCONOMIQUES - SCIENCES HUMAINES
SCIENCES JURIDIQUES



LES BANQUES NATIONALES DE DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE NOIRE
(AVEC REFERENCE PLUS SPECIALE A LA BANQUE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT DU SENEGAL)

T H E S E

pour le

DOCTORAT de l'UNIVERSITE DE PARIS I en DROIT
(arrêté ministériel du 5 juillet 1984)

présentée et soutenue publiquement le 1er juillet 1986

PAR

M. CISSE MOUSSA

D TH- 85



B - ORGANISMES OU INSTITUTIONS

A.F.B. : Association Française des Banques
A.F.R.I.C.A.R.E. : Société Africaine de Réassurance
A.I.A.F.D. : Association des Institutions Africaines de Financement du Développement
A.N.S.A. : Association Nationale des Sociétés Anonymes
B.C.E.A.O. : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
B.E.A.C. : Banque des Etats de l'Afrique Centrale
B.H.S. : Banque de l'Habitat du Sénégal
B.I.A.O. : Banque Internationale pour l'Afrique Occidentale
B.I.C.I.S. : Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie du Sénégal
B.I.R.D. : Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
B.S.D. : Banque Sénégalaise de Développement
B.S.K. : Banque Sénégal-Koweïtienne
C.C.B. : Commission de contrôle des banques
C.C.C.E. : Caisse Centrale de Coopération Economique
C.E.F.E.B. : Centre d'Etudes Financières Economiques et Bancaires
C.N.C. : Conseil National du Crédit
C.N.C.A.S. : Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal
C.O.S.E.N.A.M. : Compagnie Sénégalaise de Navigation Maritime
C.P.S. : Crédit Populaire Sénégalais
C.S.C.E. : Centre Sénégalais du Commerce Extérieur
C.S.M. : Compagnie Sénégalaise de Métallurgie
C.T.S. : Compagnie des Tourbières du Sénégal
E.N.C.O.O.P. : Entente Coopérative Sénégalaise
F.M.D.R. : Fonds Mutualiste de Développement Rural
F.M.I. : Fonds Monétaire International
I.C.I.C.I. : Industrial Credit and Investment Corporation of India
I.C.S. : Industries Chimiques du Sénégal
I.D.A. : Association Internationale pour le Développement
I.S.M.A. : Industrie Sénégalaise de Marbre et d'Agglomérés
K.D.F.C. : Korean Development Finance Corporation
O.N.C.A.D. : Office National de Coopération et d'Assistance pour le Développement
P.E.T.R.O.S.E.N. : Société des Pétroles du Sénégal
S.A.P.R.O.L.A.I.T. : Société Africaine de Produits Laitiers
S.A.R. : Société Africaine de Raffinage
S.A.R.L. : Société à Responsabilité Limitée

S.C.I. Barachois : Société civile immobilière du Barachois
 S.C.S. : Société de Crédit Social
 S.E.I.B. : Société Electrique et Industrielle du Baol
 S.E.P.F.A. : Société d'Etudes pour la Promotion Financière d'Activités Agro-Alimentaires
 S.E.R.A.S. : Société d'Exploitation des Ressources Animales du Sénégal
 S.F.I. : Société Financière Internationale
 S.G.B.S. : Société Générale de Banques au Sénégal
 S.H.B. Novotel : Société Hôtelière du Barachois NOVOTEL
 S.H. de Sali : Société Hôtelière de Sali
 S.I.C.A.P. : Société Immobilière du Cap-Vert
 S.I.E.S. : Société Industrielle d'Engrais au Sénégal
 S.I.S.A.C. : Société Industrielle du Sac
 S.I.S.C.O.M.A. : Société Industrielle Sénégalaise de Constructions Mécaniques et de Matériels Agricoles
 S.I.S.M.A.R. : Société Industrielle Sahélienne de Mécanique de Matériels Agricoles et de Représentations
 S.I.V. : Société Industrielle du Vêtement
 S.O.D.A.G.R.I. : Société de Développement Agricole et Industriel du Sénégal
 S.O.D.E.V.A. : Société de Développement et de Vulgarisation Agricole
 S.O.F.I.D.A.Ĳ. : Société de la Foire Internationale de Dakar
 S.O.F.I.S.E.D.I.T. : Société Financière Sénégalaise pour le Développement de l'Industrie et du Tourisme
 S.O.F.R.I.G.A.L. : Société des Frigorifiques du Sénégal
 S.O.N.A.C.O.S. : Société Nationale de Commercialisation des Oléagineux du Sénégal
 S.O.N.A.F.O.R. : Société Nationale des Forages
 S.O.N.A.F.R.I.G. : Société Nationale des Frigorifiques
 S.O.N.A.G.A. : Société Nationale de Garantie et d'Assistance au Commerce
 S.O.N.A.R. : Société Nationale d'Approvisionnement du Monde Rural
 S.O.N.E.D. : Société Nationale d'Etudes de Développement
 S.O.N.E.P.I. : Société Nationale d'Etudes et de Promotion Industrielle
 S.O.S.A.P. : Société Sénégalaise d'Armement pour la Pêche
 S.O.S.E.P.R.A. : Société Sénégalaise pour la Promotion de l'Artisanat d'Art
 S.T.F. : Société Touristique du Fleuve
 U.A.M.B.D. : Union Africaine et Mauricienne de Banques de Développement
 U.M.O.A. : Union Monétaire Ouest Africaine
 U.S.B. : Union Sénégalaise de Banque

C - AUTRES ABRÉVIATIONS

A.E.F. : Afrique Equatoriale Française
al. : alinéa
A.O.F. : Afrique Occidentale Française
art. : article
C.G.I. : Code Général des Impôts
chron. : chronique
Civ. : Chambre civile de la Cour de cassation
C.O.C.C. : Code des obligations civiles et commerciales du Sénégal
Com. : Chambre commerciale de la Cour de cassation
contra : en sens contraire
C.pr.civ. : Code de procédure civile
Crim. : Chambre criminelle de la Cour de cassation
dir. : direction
doctr. : doctrine
égal. : également
fasc. : fascicule
ibid : au même endroit
I.R. : Informations rapides
L. : législation
not. : notamment
obs. : observations
op.cit. : ouvrage précité
P.E.D. : pays en développement
P.I.B. : Produit Intérieur Brut
P.M.E. : Petite et Moyenne Entreprise
P.N.B. : Produit National Brut
préc. : précité
P.V.D. : Pays en voie de développement
Rép.min. : Réponse ministérielle à question écrite
Soc. : Chambre sociale de la Cour de cassation
spéc. : spécialement
ss : sous
Trib.com. : Tribunal de commerce
Trib.gr.inst. : Tribunal de grande instance
V. : Voir

D - MONNAIES

Livre égyptienne	£E	Egypte
Dalasi	D	Gambie
Shilling du Kenya	K Sh	Kenya
Dollar libérien	L\$	Libéria
Franc malien	FM	Mali (a)
Dirham	DH	Maroc
Ouguiya	UM	Mauritanie
Franc rwandais	Frw	Rwanda
Somalo	SoSh	Somalie
Livre soudanaise (LS)	£ Sd	Soudan
Lilangeni (au pluriel : Emalangeni)	L	Swaziland
Shilling tanzanien	T Sh	Tanzanie
Dollar du Zimbabwe	Z\$	Zimbabwe -

(a) Le 1er juin 1984, est devenue effective l'entrée de la République du Mali dans l'U.M.O.A. A compter de cette date, le Franc malien (FM) est démonétisé. La nouvelle unité monétaire au Mali est désormais le franc C.F.A. émis par la B.C.E.A.O. L'échange des francs maliens a été le suivant :
2 FM = 1 F C.F.A.

INTRODUCTION

=====

✧ Dans les pays industrialisés, le rôle dévolu aux institutions connues sous le nom de Banques de développement était pendant longtemps exercé en partie par les Banques d'affaires. C'est sous la pression des besoins ou des idéologies, semble-t-il, que l'on a cherché à créer de nouveaux organismes dans le but de coordonner d'une manière plus efficace les divers moyens de financement mais aussi de permettre la réalisation des objectifs du Plan de Développement pour ce qui concerne au moins le secteur public. Toutes les ressources destinées aux investissements devaient donc être groupées dans un même organisme. Institutions du secteur public, instruments d'exécution du Plan national qu'il faut concilier avec les Plans régionaux pour susciter la prospérité des régions deshéritées, telles sont les principales caractéristiques des "Banques de Développement" des pays à technologie avancée.

✧ Dans les pays en développement, on admet que l'indépendance politique n'a de sens que si elle est complétée par la création d'une économie nationale. C'est la raison pour laquelle tant en Amérique du Sud, en Asie, qu'en Afrique, l'accession des pays à l'indépendance s'est accompagnée de la création d'institutions susceptibles de favoriser la constitution d'une économie propre.

Les pays de l'Amérique du Sud indépendants depuis le XIXe siècle ne se sont dotés d'organismes de financement et de promotion de leur économie nationale qu'un peu plus tard. Les premiers ont été créés en pleine crise économique mondiale, celle de 1929. On peut penser que celle-ci a favorisé une prise de conscience nationale. Toujours est-il que c'est en 1933 que deux pays, la Colombie et le Pérou, ont créé chacun une institu-

tion du type de celles qui nous occupent. Il s'agit respectivement de la Caja de Credito Agrario Industrial y Minero et du Banco Industrial del Peru. L'objectif des promoteurs semblait être le développement et la protection de l'industrie nationale contre la concurrence étrangère, bien évidemment à l'époque, celle des pays économiquement plus avancés.

D'autres institutions seront créées au cours du second Conflit mondial. C'est le cas de la Corporacion de Fomento de la Produccion au Chili constituée en 1939 ; du Banco Fomento Agropecuario del Peru, créé en 1942 ; du Banco Agricola de Bolivia créé en 1943. Quant à la Corporacion Venezolana, elle fut créée juste après la guerre, c'est-à-dire en 1946.

Les institutions de la troisième vague sont de création plus récente. Ainsi le Banco National Fomento de l'Equateur créé en 1958, ou le Banco Nacional de Fomento du Paraguay créé en 1961.

Ces différents organismes devaient à l'origine combler les déficiences du marché financier mais bien vite certaines d'entre elles seront autorisées à accorder des prêts aux petits producteurs et artisans pour des montants relativement faibles correspondant à leurs besoins.

✧ Dans les pays d'Afrique noire anciennement sous domination anglaise, il faut faire une distinction dans les motivations des fondateurs des institutions financières de développement. En Afrique de l'Est, la création de ces institutions devait permettre aux pouvoirs publics de mettre en valeur les richesses du pays et d'éviter que les activités concernées ne soient exercées par des entreprises étrangères.

En Afrique de l'Ouest notamment au Nigéria coexistent deux types d'institutions. D'une part, les organismes ayant une mission d'agent général de la politique économique de l'Etat et d'autre part les établissements qui sont chargés de distribuer des crédits par les procédures normales de prêts à court, moyen et long terme.

Dans les pays d'Afrique Noire d'expression française, les banques de développement présentent de nombreuses similitudes tant du point de vue de leur histoire, de leur évolution que de leur situation actuelle. Aussi, nos développements feront le plus souvent référence aux règles et comportements de la Banque Nationale de Développement du Sénégal (B.N.D.S.), mention étant faite à l'occasion d'institutions d'autres pays.

La présente étude comprend trois parties.

La première explique les raisons de la création des banques de développement et montre leurs caractéristiques principales ainsi que leurs structures organique et financière.

La deuxième partie présente les banques de développement dans leur action quotidienne et analyse les difficultés qui sont les leurs.

Enfin, la troisième partie expose quelques idées sur les perspectives des banques de développement spécialement au Sénégal.

PREMIERE PARTIE : RAISONS D'ETRE, NATURE ET STRUCTURES DES BANQUES DE DEVELOPPEMENT (B.D.)

DEUXIEME PARTIE : LES INTERVENTIONS DES B.D. DANS LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT

TROISIEME PARTIE : LES PERSPECTIVES DES BANQUES DE DEVELOPPEMENT

CHAPITRE PRELIMINAIRE :

LES ORIGINES DES BANQUES NATIONALES DE DEVELOPPEMENT

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la France avait décidé d'entreprendre un effort de transformation des pays d'Outre-Mer, parmi lesquels notamment les huit territoires de l'Afrique occidentale française, les quatre territoires de l'Afrique équatoriale française, le Cameroun et le Togo. Pour cela, il fallait adapter les mécanismes du crédit tant aux besoins de ces territoires qu'aux faibles possibilités financières des populations qui y habitent. Or, les méthodes d'action utilisées couramment par les institutions financières déjà installées sur place n'étaient pas de nature à permettre la mise en oeuvre d'une politique de développement.

La loi n°46-860 du 30 avril 1946 (1) a prévu certains moyens qu'il convenait de mettre en oeuvre notamment par la Caisse centrale de la France d'Outre-Mer (2) pour réaliser les conditions favorables à la croissance. Ainsi, aux termes de l'alinéa 1er de l'article 1 de cette loi, il devait être établi pour une période de dix ans des plans de développement économique et social comportant "la transformation de ces territoires en pays modernes pour tout ce qui concerne leur équipement public et privé et engloberont la production, la transformation, la circulation et l'utilisation des richesses de toute nature desdits territoires". Ces plans, selon l'alinéa 2 de l'article 1 "auront pour objet : d'une part et par priorité, de satisfaire aux besoins des populations autochtones et de généraliser les conditions

(1) Loi tendant à l'établissement, au financement et à l'exécution de plans d'équipement et de développement des territoires relevant du Ministère de la France d'Outre-Mer (J.O.R.F. du 1er mai 1946, p.3655)

(2) Cette institution nationale de développement ayant le statut d'établissement public exerçant une activité de caractère financier est née à Londres le 2 décembre 1941 sous le nom de Caisse centrale de la France libre assumant la fonction de Trésor et de Banque centrale. C'est le 2 février 1944 qu'elle fut transformée à Alger en Caisse centrale de la France d'Outre-Mer. En 1958, elle prit sa dénomination actuelle de Caisse centrale de coopération économique (C.C.C.E.). V. not. Michel de Chalendar, "La Caisse centrale de la France d'Outre-Mer", Thèse, Droit, Paris, 1947 ; "La Caisse centrale de la France d'Outre-Mer", Paris, la Documentation Française, Notes et Etudes documentaires, n°1392, 24 oct. 1950 ; "Notes sur l'activité de la Caisse centrale de la France d'Outre-Mer au Sénégal", Conférence sur les problèmes de crédit du 29 avril 1958 Dakar, Archives Nationales.

les plus favorables à leur progrès social ; d'autre part... de concourir à l'exécution des programmes de reconstitution et de développement de l'économie de l'Union française tant sur le plan métropolitain que sur celui des échanges internationaux".

En ce qui concerne plus précisément les activités essentielles à l'exécution des plans ou à la vie économique et sociale des territoires intéressés, la loi prévoyait la possibilité de :

- "créer, pour un ou plusieurs territoires, des sociétés d'Etat qui fonctionneront avec les méthodes et la souplesse des entreprises commerciales et industrielles privées..." ;
- "provoquer ou autoriser la formation de sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'Etat, les collectivités publiques d'Outre-Mer ou les établissements publics desdits territoires auront une participation majoritaire" (3)

Il s'agissait donc, comme l'a souligné Guy Rosier, "de créer en Afrique noire, des institutions de crédit spécialisées, adaptées d'une part aux tâches multiples impliquées par l'expansion et d'autre part aux problèmes posés par la complexité des structures économiques locales" (4). La création de ces institutions s'inscrivait donc dans le cadre général d'une politique dont la finalité était "d'accélérer le développement économique et de généraliser l'amélioration des niveaux de vie" (5) des populations africaines.

(3) Art. 2 de la loi précitée du 30 avril 1946.

(4) Guy Rosier, "Essai sur les Sociétés de crédit social en Afrique noire", Thèse, Paris, 1962, p.42.

(5) Gaston Leduc, "L'expérience française des "Crédits sociaux en Afrique noire", Rev.intern.trav. n°1, janv. 1958, p.1.

C'est dans cet esprit que furent créées, de 1949 à 1957, les "Sociétés de crédit social" (S.C.S.) (6). Nous en présenterons ici - en une section I - les données essentielles avant d'exposer - en une section II - les origines de celle de ces sociétés qui fera l'objet de notre étude approfondie : la Banque nationale de développement du Sénégal (B.N.D.S.).

Section I : Les "Sociétés de crédit social" : 1949 - 1960 ;

Section II : Les origines de la Banque nationale de développement du Sénégal (B.N.D.S.)

(6) V. tableau I Chronologie de la création des Sociétés de crédit social,
p.9

Section 1 : Les "Sociétés de crédit social" : 1949 - 1960

L'étude des Sociétés de crédit social nous conduira à considérer d'abord les justifications de leur création (§ 1), leurs structures (§ 2), puis leurs attributions (§ 3), enfin à nous interroger sur le bilan de leur action : difficultés rencontrées et résultats obtenus (§ 4).

§ 1 - Création et raison d'être des Sociétés de crédit social

Ces organismes étaient des établissements de crédit dont on s'était demandé en quoi ils pouvaient prétendre au qualificatif de "social". On a pu répondre qu'il s'agissait de qualifier par ce terme "la volonté délibérée de mettre l'instrument du crédit à la disposition de catégories "sociales" considérées comme particulièrement dignes d'intérêt" (7).

La procédure de constitution d'une Société de crédit social comprenait plusieurs phases.

C'est d'abord l'Assemblée locale qui devait en formuler la demande après avoir obtenu l'avis favorable des autorités responsables. La demande adressée au Comité Directeur du Fonds d'Investissement pour le développement économique et social (F.I.D.E.S.) devait être approuvée par celui-ci.

Les conditions étaient alors remplies pour que la création de l'organisme puisse être prononcée par un arrêté du ministre de la France d'Outre-Mer. Pour l'ensemble des quatre territoires (8) de l'ex-Afrique équatoriale française (A.E.F.) une seule société - la première en date - fut créée par arrêté ministériel du 9 mai 1949. Cette solution se justifiait à deux égards.

(7) G. Leduc, art.précité p.3.

(8) A savoir, le Gabon, le Moyen-Congo (actuel Congo), l'Oubangui (actuel Centrafrique) et le Tchad. Sur les structures politiques des deux ensembles de territoires qu'étaient l'A.E.F. et l'A.O.F., V. not. J. Ki-Zerbo, "Histoire de l'Afrique noire", Paris, Hatier, 1978, p.435 et s.

D'abord, s'agissant de la première expérience dans toute l'Afrique noire, il convenait d'être prudent. Ensuite et surtout, c'était pour une raison d'efficacité. Les membres du Grand Conseil de l'A.E.F. qui avaient demandé la création de la société, estimaient en effet, "qu'il fallait donner à celle-ci l'assise géographique la plus large d'abord pour lui permettre de recevoir des contributions plus élevées et d'exercer une action cohérente dans le cadre du plan décennal d'équipement et de développement et également pour éviter de lui imposer des frais généraux sans rapport avec le volume des affaires traitées" (9). Ainsi, pour l'A.E.F., la solution "territoriale" était écartée par ce qu'elle "serait trop onéreuse... et se heurterait au manque sérieux de techniciens valables" (10).

Cependant des difficultés apparurent au niveau de la procédure d'octroi de crédits. En effet, toute demande de prêt était soumise à une double approbation, celle des comités territoriaux et celle du comité permanent siégeant à Brazzaville, la capitale de l'A.E.F. La lourdeur d'un tel système avait abouti en pratique à des retards dans la distribution des crédits, mais aussi à d'autres difficultés. En juillet 1957, on procéda alors à une décentralisation. C'est à partir de cette date que furent installées dans chaque territoire des succursales relativement autonomes, chacune d'elles ayant un nom commercial distinct et se trouvant placée sous la tutelle d'un nouveau comité territorial plus large et plus représentatif (11).

Il est intéressant de noter qu'à l'exception de la Mauritanie (12), chacun des sept autres territoires de l'ex-Afrique occidentale française (A.O.F.) (13) fut doté d'une institution de crédit social propre.

(9) G. Rosier, Thèse précitée, p.45.

(10) G. Leduc, art. précité p.4.

(11) V. G. Rosier, Thèse précitée, p.45.

(12) En raison, semble-t-il, de l'état extrêmement sommaire de son économie à base de nomadisme pastoral. V. G. Leduc, art. précité p.3.

(13) Les sept autres territoires composant l'ex-A.O.F. à partir de 1919 étaient : la Côte d'Ivoire, le Dahomey (actuel Bénin), la Guinée, la Haute-Volta (actuel Burkina-Faso), le Niger, le Sénégal et le Soudan (actuel Mali : jusqu'en 1919, le Soudan et la Haute-Volta constituaient un seul territoire, le Haut-Sénégal-Niger qui fut donc scindé en deux colonies).

TABLEAU I CHRONOLOGIE DE LA CREATION DES SOCIETES DE CREDIT SOCIAL EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE ET A MADAGASCAR

DENOMINATION	NATURE JURIDIQUE	ACTES CONSTITUTIFS
1 - CREDIT DE L'AFRIQUE EQUATORIALE FRANCAISE (A.E.F.) : Gabon, Moyen-Congo, Oubangui, Tchad	Société d'Etat	Arrêté ministériel du 9 mai 1949
2 - CREDIT DU CAMEROUN	Société d'Etat	Arrêté ministériel du 25 mai 1949
3 - CREDIT DE MADAGASCAR	Société d'Etat	Arrêté ministériel du 19 novembre 1950
4 - BANQUE DU BENIN	Société d'économie mixte	Arrêté ministériel du 7 janvier 1954
5 - CREDIT DE LA COTE D'IVOIRE	Société d'Etat	Arrêté ministériel du 4 février 1955
6 - CREDIT DE LA GUINEE	Société d'Etat	Arrêté ministériel du 21 juin 1955
7 - CREDIT DU SENEGAL	Société d'Etat	Arrêté ministériel du 17 août 1956
8 - CREDIT DU TOGO	Société simple	Création conjointe par la loi togolaise du 28 déc. 1956 et l'arrêté du ministre de la France d'Outre-Mer du 18 mai 1957
9 - CREDIT DU SOUDAN	Société d'Etat	Arrêté ministériel du 16 août 1957
10 - CREDIT DE LA HAUTE-VOLTA	Société d'Etat	Arrêté ministériel du 16 août 1957
11 - CREDIT DU NIGER	Société d'Etat	Arrêté ministériel du 16 août 1957

Sources: Guy Rosier, "Essai sur les Sociétés de crédit social en Afrique noire", Thèse, Paris, 1962, p.44 ;

G. Leduc, "L'expérience française des "Crédits sociaux" en Afrique noire", Rev.intern.trav., janvier 1958, p.3.

La finalité de ces organismes a été très justement soulignée par MM Guy Rosier, Gaston Leduc et Gaston Monnerville. Il n'est pas inutile de la rappeler à l'usage de tous ceux qui, à quelque titre que ce soit - personnel, clients, bailleurs de fonds, pouvoirs publics - s'interrogent aujourd'hui sur le rôle des banques nationales de développement héritières des établissements de crédit social. "Au total, écrit Guy Rosier, les Sociétés de crédit social présentent les caractères essentiels des organismes bancaires ; elles sont en effet chargées de distribuer des crédits et *non des dons* et l'importance accordée aux *considérations techniques d'ordre financier* offre sur ce point toute garantie et empêche de les confondre avec des établissements de bienfaisance.

Le but poursuivi est désintéressé : il consiste en effet à consentir des prêts à certaines personnes dignes d'intérêt. *L'aspect social* des interventions de ces établissements doit être en conséquence souligné : dans les tâches qui leur sont imparties, il ne saurait assurément être question pour eux d'utiliser les moyens mis à leur disposition pour faire fructifier les ressources qui constituent leur capital et pour se procurer des bénéfices substantiels" (14). M. Gaston Leduc soulignait que la qualité de commerçant que possédaient les Sociétés de crédit social supposait que *l'aspect financier* semblât devoir l'emporter sur le "social" mais sans que ce dernier aspect ne soit complètement écarté (15). Quant à M. Gaston Monnerville, il soulignait les aspects "*financement de la production*" et "*organisation de la vie économique locale*" que doit comporter l'action des Sociétés de crédit social. Elles doivent contribuer à la mise en place des programmes, à la

(14) G. Rosier, Thèse précitée, p.53.

(15) G. Leduc, art. précité p.4. L'éminent auteur insistait également sur la nécessité d'éviter toute confusion à propos du rôle des sociétés de crédit social, lesquelles "ne se présentent pas comme des établissements de bienfaisance destinés à porter secours aux déshérités, mais bien comme des organismes de caractère bancaire, chargés de distribuer des crédits et non des dons et préoccupés de la sécurité de leurs placements. Néanmoins, le fait que ces crédits sont revêtus d'un caractère "social" officiellement affirmé confère tout de même à ces opérations un certain aspect de désintéressement : les "crédits sociaux" n'ont certainement pas été créés dans un espoir de rentabilité pécuniaire au sens strict. Personne ne compte sur eux pour remplir du produit de leur bénéfice les caisses de l'Etat".

construction des équipements publics, à la standardisation du matériel, à la création d'entreprises témoins, à la distribution du crédit, au contrôle et à la répartition de la production, et dans le cas de production indigène, à l'encadrement et à la fourniture du matériel". En outre, elles devaient mener leurs actions "dans le but d'orienter et de coordonner" les entreprises privées, "de suppléer éventuellement à leur défaillance et de fournir aux activités indigènes groupées en coopératives les instruments de leur travail et la régularité de leurs profits" (16).

Rôle social ; rôle financier ; production, donc création de richesses ; enfin, organisation de la vie économique locale : tels sont les quatre paramètres résumant le rôle des Sociétés de crédit social.

Ce sont eux aussi qui doivent fonder et stimuler aujourd'hui l'action des banques nationales de développement.

§ 2 - Les structures des Sociétés de crédit social

Du point de vue de leur *forme juridique*, à l'exception de deux d'entre elles - la Banque du Bénin et le Crédit du Togo -, ces institutions étaient constituées sous forme de société d'Etat. Cette solution a été adoptée en raison de la structure économique locale et plus particulièrement de la difficulté d'obtenir la contribution des épargnants locaux sous forme de souscriptions au capital. Les sociétés d'Etat étaient fondées entre d'une part la métropole et d'autre part les territoires d'Outre-Mer qui faisaient partie intégrante de la République Française et étaient ainsi les constituants d'un même Etat (17).

(16) G. Monnerville cité par G. Rosier, Thèse précitée p.49.

(17) Le Crédit du Cameroun a été constitué sous forme de Société d'Etat en raison du fait, semble-t-il, que ce "territoire associé" était assimilé aux territoires d'Outre-Mer dès lors qu'il relevait de la compétence législative de la République Française. Les deux établissements qui n'avaient pas le statut de société d'Etat étaient la Banque du Bénin et le Crédit du Togo. La Banque du Bénin était une société d'économie mixte. Sa structure financière reposait sur l'association de capitaux publics et privés ; l'Etat, les collectivités et les établissements publics ayant une représentation majoritaire. Quant au Crédit du Togo, il était constitué sous forme de société simple sans autre précision. Ce choix s'expliquait par "l'absence d'un lien institutionnel étroit entre les collectivités participant au capital de cet établissement", V. G. Rosier, Thèse précitée, p.51.

A l'origine de la création des Sociétés de crédit social se trouvait sous-jacente l'idée de *décentraliser* les décisions et les procédures d'octroi de crédit. Cette décentralisation était commandée par la volonté de financer sur place les opérations d'équipement et de développement des territoires considérés. "La Caisse centrale, pour éviter de retarder de manière excessive les décisions, doit se résoudre à ne pas étudier à Paris l'ensemble des affaires, de nature très diverse, qui lui sont soumises. En outre, il ne semble pas souhaitable d'appliquer à certains prêts, concernant des sommes relativement faibles, une procédure complexe d'une part mal adaptée à la réorganisation du crédit agricole et d'autre part ne permettant guère l'installation aux moindres coûts du crédit artisanal ou immobilier en faveur des autochtones" (18).

Par conséquent, les "crédits sociaux" devaient présenter "des caractères propres et suffisamment souples pour être en mesure de répondre aux besoins des africains sans pour autant entraîner l'altération des structures socio-culturelles" (19). Ainsi, pour accomplir efficacement les tâches qui leur étaient imparties, ces sociétés, comme le prévoyait la loi du 30 avril 1946 devaient-elles être gérées selon les mêmes méthodes et la même souplesse que les entreprises commerciales et industrielles du secteur privé. En réalité, le particularisme de ces établissements apparaissait dans le "fait qu'ils empruntent les méthodes du droit commercial en vue d'atteindre les buts désintéressés qui leur sont assignés par l'intérêt général" (20).

Pour ce qui concerne leurs *structures organiques*, l'organisation juridique des Sociétés de crédit social comprenait pour l'essentiel un Conseil d'administration et une Direction générale.

Au sein du Conseil d'administration siégeaient d'un côté des fonctionnaires représentant la métropole, des représentants de la Caisse centrale et de l'Institut d'émission ; d'un autre côté, des membres des Assemblées locales et des personnalités choisies en raison de leur compétence technique.

(18) A. Postel-Vinay, cité par G. Rosier, Thèse précitée, p.43.

(19) G. Rosier, Thèse précitée p.43.

(20) Ibid, p.48.



On soulignera simplement la présence des délégués des Assemblées locales laquelle devait en principe "donner à l'élément autochtone le moyen d'orienter la politique de l'organisme de crédit" (21).

La Direction de la société était assurée par un Directeur général nommé par le Conseil d'administration. Elle avait compétence pour recevoir, instruire et présenter les demandes de prêt ; elle était l'organe d'exécution des décisions prises par le Conseil. Ce dernier pouvait lui déléguer une partie de ses prérogatives. Ainsi, la Direction pouvait-elle être autorisée à accorder directement à des salariés certains prêts immobiliers d'un montant inférieur à 600 000 francs C.F.A.

Le contrôle de l'activité de ces organismes était effectué à posteriori par l'administration (22). Cette surveillance a été renforcée par un décret du 20 décembre 1951. Ce texte fait obligation au Ministre de la France d'Outre-Mer de désigner par arrêté un Commissaire du Gouvernement auprès de chaque établissement. Le Commissaire avait pour mission de suivre la situation de la société. A ce titre, il avait tous pouvoirs d'investigations sur pièces et sur place. De plus, une disposition statutaire spéciale lui attribuait un droit de veto, mais limité. Il pouvait notamment faire suspendre l'application d'une décision d'un organe compétent en vue d'un examen plus approfondi.

A la rubrique des *ressources* des Sociétés de crédit social, on notera :

a) d'abord, *le capital social*. Celui-ci était en général souscrit pour moitié par la Caisse centrale de la France d'Outre-Mer au nom de l'Etat et pour moitié par le territoire concerné. Pour souscrire, ce dernier pouvait éventuellement bénéficier d'une avance à long terme de la Caisse centrale.

(21) G. Rosier, Thèse précitée, p.53.

(22) "Puisqu'au fond, c'est l'administration qui (leur) indiquera comment agir et qu'elles n'iront certainement pas contre ses intérêts".
G. Rosier, Thèse précitée p.49.

b) En outre, pour donner aux établissements de crédit social les moyens de leur politique, d'importants *concours d'origine publique* leur étaient accordés par la Caisse centrale sous diverses formes. Pour l'essentiel, on évoquera l'attribution d'une cote - c'est-à-dire un plafond quantitatif - de réescompte d'effets à court terme pour assurer le financement des campagnes agricoles ; le réescompte d'effets à moyen terme ; l'augmentation du capital social ; l'octroi d'avances à moyen et à long terme ; les crédits de réescompte à court et à moyen terme. Ces derniers crédits pouvaient également être attribués par l'Institut d'émission.

Les avances et facilités de crédit consenties par la Caisse centrale et par l'Institut d'émission comportaient des "avantages particuliers tels que le bénéfice d'un taux d'intérêt réduit et des délais de remboursement largement calculés". Ce régime de faveur devait "permettre à ces organismes d'agir dans des branches d'activité et au bénéfice d'emprunteurs qui ne pourraient être touchés par les voies ordinaires du crédit bancaire" (23). Il se justifiait par la nature d'organismes publics des "crédits sociaux" et par l'aval donné par le territoire considéré.

c) Les Sociétés de crédit social pouvaient également bénéficier auprès de la Caisse centrale ou de l'Institut d'émission de "certaines *dotations* destinées soit à la réalisation d'opérations "présentant des risques élevés" qu'il importe toutefois d'effectuer en raison de leurs prolongements sur le plan social, soit à la constitution de fonds de garantie dont l'intervention s'avère indispensable en l'absence de sûretés réelles ou d'hypothèques" pour garantir "des prêts spécialement hasardeux" (24). Il faut préciser que la Caisse centrale exigeait des territoires qu'ils fassent réellement un effort en vue du développement du crédit. Certaines conventions de prêts qu'elle passait avec les organismes de crédit social prévoyaient que les déblocages

(23) G. Leduc, art. précité p.6.

(24) G. Rosier, Thèse précitée, p.57 et G. Leduc, art. précité p.6.

ne seraient effectués que si une fraction fixe des crédits accordés était financée par l'épargne locale (25).

§ 3 - Les attributions des Sociétés de crédit social

Au moment de la création des S.C.S., la situation économique des territoires français d'Afrique noire était en bref la suivante : une industrie pratiquement inexistante, un artisanat resté traditionnel, une agriculture dont ni les méthodes ni le rendement n'avaient connu de réelle amélioration alors qu'elle fournissait l'essentiel des ressources de la grande majorité des habitants. Les économies africaines étaient rudimentaires et déséquilibrées.

On comprend dès lors que les initiateurs des sociétés de crédit social se soient demandés si ces institutions devaient limiter leurs interventions à un seul secteur ou les étendre à plusieurs. En d'autres termes, il fallait choisir entre la spécialisation dans un secteur de l'économie ou la polyvalence. C'est cette dernière option qui aura la faveur des créateurs pour la raison essentielle qu'il fallait "agir là où l'offre de capital faisait défaut" (26). Or, tous les secteurs des économies africaines souffraient d'un manque de capitaux.

Cela explique que les S.C.S. aient été habilitées à intervenir dans tous les secteurs de l'économie du territoire dans le but de permettre à la fois un développement de la production et une amélioration du niveau de vie des populations autochtones.

Ces interventions ont concerné donc :

- les crédits à court et à moyen terme au bénéfice des exploitations coopératives et des associations agricoles ;

(25) V. G. Rosier, Thèse précitée p.58.

(26) Ibid, p.64.

- des crédits à court et à moyen terme aux entreprises artisanales ;
- des prêts immobiliers individuels pour faciliter l'accèsion à la petite propriété ou à la construction de logements d'habitation ;
- des prêts à court terme destinés à l'achat de biens de consommation semi-durables.

L'analyse de la répartition des concours selon leur durée permet de faire trois observations. D'abord - sous réserve de pratiques différentes au Cameroun et en Haute-Volta où, semble-t'il, s'octroyaient des crédits à long terme - la quasi-totalité des crédits consentis étaient à court ou à moyen terme. Mais la fraction la plus importante était à court terme - 54,6 % en moyenne - et avait pour objet le financement des campagnes agricoles et le maintien du niveau de vie des populations rurales pendant la période de soudure.

Ensuite, les concours à moyen terme étaient essentiellement destinés aux mutuelles agricoles et à l'habitat.

Enfin, les prêts à long terme au demeurant relativement faibles, avaient généralement pour objet de financer le secteur immobilier.

L'explication de cette prépondérance des crédits à court et moyen termes vient de la nécessité pour les établissements de crédits sociaux d'étendre leur champ d'action. S'ils avaient consenti des concours à long terme trop importants, cela aurait ralenti la circulation du capital et aurait pu entraîner très vite des difficultés de trésorerie.

En pratique, diverses modalités de crédit se rencontraient qu'il s'agisse des crédits à la production ou des crédits à la consommation.

a) Les *crédits à la production* concernaient l'agriculture et l'artisanat.

Les *concours aux agriculteurs* avaient au moins deux justifications. La première était qu'il fallait éviter le risque d'un accroissement des iné-

galités de niveau de vie entre citadins et ruraux. La seconde justification était que les paysans intégrés dans une économie de traite recherchaient individuellement en vain auprès des banques les moyens financiers nécessaires pour l'acquisition de matériels agricoles. Car les agriculteurs consacraient la totalité de leurs revenus à l'achat de biens de consommation, au paiement de l'impôt et des dettes dues aux traitants, au détriment de la capitalisation. De surcroît, n'étant pas propriétaires de biens ayant une valeur substantielle, ils ne pouvaient fournir les garanties exigées pour obtenir un prêt bancaire.

Les établissements de crédit social allaient dès lors consacrer la plus grande partie de leurs interventions à l'agriculture. Pour l'octroi des prêts, il apparaissait indispensable de procéder à un examen approfondi des données, de contrôler l'utilisation des fonds et d'exiger des garanties. Précisément, la notion de propriété individuelle ayant peu de signification dans la collectivité africaine, les garanties pouvant être offertes par un individu en milieu rural autochtone n'avaient pas suffisamment de consistance ou en tout cas étaient difficiles à réaliser. La terre en particulier, qui avait une certaine valeur du fait des cultures qui pouvaient y être pratiquées, était le patrimoine de la grande famille de génération en génération. L'individu n'était qu'un usufruitier ou tout au plus, le titulaire d'un droit d'administration inaliénable et indivisible (27). Dès lors, la garantie du prêt devrait être une caution fournie par la collectivité.

(27) Sur ces questions, V. not. "Etudes sur le droit de la terre en Afrique noire", Université Paris I, Laboratoire d'anthropologie juridique, 1974 et 1975, 2 vol. ; E. Le Roy et M. Niang, "Le régime juridique des terres chez les Wolofs ruraux du Sénégal", Université Paris I, Laboratoire d'anthropologie juridique, 3e éd. 1976 ; "Enjeux fonciers en Afrique noire", Paris, Orstom-Karthala, 1982, spéc. les articles de M. Niang, p. 219 et de M. Diao, p. 228 ; Victor Gasse, "Les régimes fonciers africains et malgaches. Evolution depuis l'indépendance", Paris, L.G.D.J., 1971 ; Jean Chabas, "La propriété foncière en Afrique noire", Paris, Librairie technique, juriscasseur civil, 1957 ; "De la transformation des droits fonciers coutumiers en droit de propriété", Annales africaines, 1959, p. 78 ; "Le domaine national du Sénégal", Annales africaines, 1965, p. 33 ; Etienne Le Roy, "La loi sur le domaine national a vingt ans : joyeux anniversaire ?", Mondes en développement, t. 13, n° 52, 1985, p. 667 ; "Système foncier et développement rural", Thèse, Droit, Paris, 1970 ; Encyclopédie juridique de l'Afrique, "Les droits fonciers et coutumiers", T.V, titre I, NEA, 1982, spéc. pp. 39-47, 49-58 ; Gilbert Epinay, "Les droits domaniaux de l'Etat et la propriété autochtone au Sénégal", Thèse, Droit, Paris, 1949 ; A. Badara M'Bengue, "La réforme foncière et agraire au Sénégal", Penant, 1965, n° 706 et 707 ; Bernard Moleur, "Le droit de propriété sur le sol sénégalais. Analyse historique du XVIIIe siècle à l'indépendance", Thèse, Droit, Dijon, 1978 ; Raymond Verdier, "Problèmes fonciers sénégalais", Penant, n° 706-708-709, 1965.

(27) suite

Guy Kouassigan, "L'homme et la terre. Contribution à l'étude des droits fonciers coutumiers et de leur transformation en droit de propriété en Afrique occidentale", Nancy, Berger-Levrault, 1966 ; Marc Debène, "Regards sur le droit foncier sénégalais. Un seul droit pour deux rêves", Revue internationale de droit comparé, n°1, janv.-mars 1986, pp.77-94 ; Monique Caverivière, "Incertitudes et devenir du droit foncier sénégalais", Revue internationale de droit comparé, n°1, janvier-mars 1986, pp.95-115.

Ce sera le rôle des coopératives et des sociétés africaines de prévoyance transformées selon les territoires en sociétés mutuelles de production ou de développement rural (S.M.P.R. ou S.M.D.R.). Ces sociétés étaient alimentées notamment par des contributions prélevées sur tous les cultivateurs et éleveurs adhérents de statut africain. Elles avaient entre autres fonctions d'apporter leurs cautions aux paysans emprunteurs.

Il faut toutefois noter qu'au moment de la création des S.C.S., il existait dans les territoires concernés des caisses de crédit agricole mutuel. Mais leurs réalisations ont été modestes en raison notamment de la procédure d'octroi des crédits "très lourde dans la mesure où les caisses sont simplement chargées d'instruire les dossiers de demande, la décision finale étant prise en dernier ressort par le gouvernement général"(28). Au surplus, leur action n'avait "pu toucher en fait que les seuls colons européens" (29). On décida alors d'affilier les caisses de crédit agricole mutuel aux S.C.S. et une convention déterminait leurs compétences et leurs modes d'intervention respectifs en matière de crédit à l'agriculture.

Tenant compte des expériences antérieures, les S.C.S. avaient incité les populations à créer des Mutuelles ou des Coopératives à l'échelon du village. C'était là une mutation importante dans le comportement social. Désormais, la solidarité du groupe précédait la création de la Mutuelle qui ne venait que la renforcer. Précédemment en effet, c'était la constitution d'une Mutuelle, souvent éloignée géographiquement des adhérents, qui créait une solidarité au sens juridique du terme entre les membres qui parfois n'entretenaient aucun lien auparavant.

Les nouvelles Mutuelles étaient composées de personnes domiciliées en général dans le même village. Elles étaient liées entre elles par un lien de parenté, de communauté ou de classe d'âge.

(28) K. Yansané, "Contrôle de l'activité bancaire dans les Etats de la zone franc", Paris-Dakar, L.G.D.J.-N.E.A., 1984, p.55.

(29) Ibid, p.56.

Les formalités de leur constitution pouvaient être de ce fait simplifiées. Le capital des Mutuelles fut versé à la Société de crédit social, laquelle le bonifiait d'un intérêt. Ce capital constituait la garantie du crédit octroyé et les sociétaires étaient solidairement responsables des dettes sociales de la Mutuelle.

Du point de vue de la procédure, il appartenait au Conseil d'Administration élu d'examiner les demandes de prêts des sociétaires. Dans l'hypothèse d'une approbation, il présentait les demandes à l'assemblée générale qui devait décider de l'octroi ou du refus de la garantie. Dans le cas où l'assemblée acceptera d'offrir la garantie de la Mutuelle, tous les membres deviendront cautions solidaires pour tous les engagements contractés par chacun d'eux. Précisons que les sommes seront débloquées par tranches entre les mains du mutualiste selon le programme des travaux. Dans tous les cas, le montant total du prêt ne pourra excéder le double du revenu annuel estimé.

Le principal avantage pour l'organisme de crédit de ce système de garantie fondé sur la solidarité villageoise était que tous les membres de la Mutuelle avaient la possibilité d'apprécier la *moralité* et la *solvabilité* de tout emprunteur éventuel. En principe, ils accordaient donc leur garantie en fonction de ces deux critères.

Le risque de non-paiement par un membre emprunteur n'était certes pas pour autant complètement écarté. Cependant, la pression sociale au sein d'un groupe homogène pouvait l'emporter sur la réticence de l'individu. Ce dernier redoutant une condamnation publique équivalant à une exclusion morale de la communauté, il y avait là un élément dissuasif.

Il faut reconnaître toutefois qu'au total, en milieu rural, aucune garantie ne pouvait être considérée comme entièrement satisfaisante quant à la couverture du risque de non-remboursement. L'établissement de crédit devait donc prendre toutes les précautions relatives à la qualité des pro-

jets à financer, au suivi de l'utilisation des fonds prêtés et à la réalisation du programme. Seul, ce suivi systématique tendant à éviter les détournements de fonds pouvait donner au crédit le minimum de sécurité nécessaire. A titre d'illustration, le succès des Mutuelles villageoises au Cameroun et au Togo s'explique avant tout par le travail d'impulsion et de conseil fourni par les Sociétés de crédit social (30).

Ainsi que nous l'évoquions plus haut, la plus grande partie des prêts accordés au monde rural avait pour objet le financement des campagnes des produits d'exportation, tels que le café en Côte d'Ivoire, le cacao au Congo, le coton au Tchad, le tabac et le ricin au Dahomey, la banane en Guinée, l'arachide au Sénégal. La masse de capitaux la plus importante ainsi consacrée à la commercialisation conditionnait souvent tout effort d'accroissement de la production et fournissait à la Société de crédit la garantie d'une récolte et donc d'un remboursement (31).

Dans certains territoires, une fraction des crédits était toutefois constituée de prêts de soudure ou d'acquisition de petit matériel d'équipement. En général, il s'agit de matériel agricole dont l'utilisation était commune dans le cadre d'une coopérative.

L'expérience particulière du Crédit du Sénégal dans le domaine agricole n'a pas été globalement une grande réussite. Les concours étaient accordés à l'Entente Coopérative Sénégalaise (E.N.C.O.O.P.). Les interventions de l'établissement de crédit portaient sur l'ensemble du circuit de commercialisation de l'arachide depuis l'achat au producteur dans les seccos jusqu'à l'exportation du produit. Il semble que ces interventions aient été menées trop hâtivement sans une définition préalable des lignes directrices d'une politique agricole. Le résultat en a été un déficit de 400 millions de francs C.F.A. En outre, la cession à crédit d'engrais aurait laissé des

(30) V. G. Rosier, Thèse précitée, p.89.

(31) Ibid, p.56.

impayés très élevés. L'insuccès serait dû à des études superficielles du milieu humain et à une connaissance trop partielle des comportements des paysans (32)

Sous le couvert de "*l'artisanat*", des activités fort diverses de production étaient soutenues financièrement par les sociétés de crédit social. Il s'agissait d'une gamme de corps de métiers comprenant notamment les menuisiers, les plombiers, les forgerons, les mécaniciens, les électriciens, les briquetiers, les boulangers, les relieurs, les bouchers, les activités de transport ou de transformation du bois, mais aussi des professions libérales - dentistes, médecins, pharmaciens -, des exploitations commerciales pour ce qui concerne leur rachat ou l'acquisition de matériel d'équipement. En fait, les crédits à l'artisanat étaient consentis à des personnes physiques pour les besoins de leurs activités professionnelles. Les critères d'intervention étaient la rentabilité de l'exploitation et l'utilité économique des investissements envisagés.

L'un des obstacles majeurs dans le domaine de la distribution du crédit à l'artisanat a été l'impossibilité pour les établissements de crédit de suivre et de contrôler l'évolution des exploitations en raison de *l'absence de tous documents comptables conformes aux exigences des banques*. Il ne faut pas en conclure que les opérateurs économiques en question ne faisaient aucun calcul. Certains notamment les commerçants faisaient leurs calculs en utilisant des chiffres arabes (33).

Un autre obstacle à la distribution du crédit à l'artisanat était le défaut de garanties réelles. Il était "quasiment impossible de prendre nantissement sur des fonds de commerce sans valeur de réalisation ou sur un outillage très rapidement hors d'usage" (34). Au surplus, les débouchés commerciaux des artisans étaient limités.

(32) V. G. Rosier, Thèse précitée, p.94

(33) V. Samir Amin, "*Le monde des affaires sénégalais*", Paris, Les Editions de Minuit, 1969.

(34) G. Leduc, art précité, p.18.

Pour limiter les impayés qui s'accumulaient, certaines sociétés, telle le Crédit de Guinée, exigeaient l'engagement solidaire de tous les membres d'une même Société de caution mutuelle. En effet, "les seuls cas de réussite (de crédits artisanaux) concernent certaines mutuelles d'artisans - pêcheurs, menuisiers, production d'art - formées de gens de même race, peu nombreuses et solidement encadrées. Leur crédit est renforcé par la constitution de fonds de garantie dotés du produit de certaines subventions" (35).

Les prêts aux artisans devaient permettre de financer des activités pouvant contribuer à l'oeuvre d'expansion dès lors qu'elle bénéficiaient de crédits de démarrage ou de modernisation. Mais des difficultés de toute sorte n'avaient pas tardé à apparaître. Le montant de certains crédits destinés à l'acquisition d'équipement professionnel dépassait largement la capacité d'endettement des emprunteurs concernés. De surcroît, ceux-ci étaient trop nombreux, souvent inorganisés, travaillant selon des méthodes traditionnelles. Ils ne bénéficiaient d'aucun encadrement ni technique, ni commercial ; leur clientèle était rarement identifiable.

Ces difficultés avaient conduit, par exemple, le Crédit du Togo à exiger de l'emprunteur non plus un apport personnel mais la caution d'un salarié ou une hypothèque ainsi que la souscription d'une assurance-vie.

On fera remarquer que parmi ceux que l'on désignait sous le qualificatif d'artisans se trouvaient des personnes physiques qui auraient dû être soutenus pour promouvoir les petites industries à l'échelle nationale. Or, elles n'avaient pas de capitaux et les banques traditionnelles préféraient consacrer leurs disponibilités au financement des entreprises plus importantes et plus rentables. Quant aux prêteurs privés, ils exigeaient des taux d'intérêt exorbitants.

(35) G. Leduc, art. précité, p.18.

b) S'agissant des prêts à la consommation, ceux-ci s'inscrivaient dans le cadre du plan de développement de l'Afrique noire prévu par la loi du 30 avril 1946. L'objectif principal était d'arriver à une amélioration du niveau de vie individuel des indigènes en leur accordant des prêts en vue d'acquérir des biens qu'ils n'étaient pas en mesure de se procurer en raison de la faiblesse de leurs revenus. Car il était évident que l'effet de démonstration ressenti sous l'action de la publicité, de la presse, du cinéma, de la radio et des contacts entre Européens et Africains avait créé auprès de ces derniers de nombreux besoins insatisfaits.

L'action sur la consommation afin de maintenir un certain équilibre entre les différentes couches de la population était assez délicate du fait de l'inégalité des revenus d'un côté entre Européens et autochtones, d'un autre côté entre citadins et ruraux.

Les prêts à la consommation concernaient l'immobilier et le petit équipement ménager.

En ce qui concerne le domaine de *l'immobilier*, il apparaissait que dans son ensemble, le logement des Africains au lendemain du deuxième conflit mondial était de très médiocre qualité. Jusqu'en 1946, aucun effort systématique de modernisation du logement de l'autochtone n'avait été entrepris. Cependant, le Crédit Foncier de France avait été autorisé par un décret de 1929 à étendre ses opérations de prêts hypothécaires aux territoires d'Outre-Mer. Par ailleurs, deux décrets de 1937 et 1938 avaient accordé un statut spécial aux sociétés consentant des avances à long et court termes aux propriétaires d'immeuble en A.O.F., en A.E.F. et au Cameroun. Mais peu d'Africains étaient en mesure de satisfaire aux conditions exigées notamment de sûretés réelles pour bénéficier de ces prêts.

Afin de remédier à une telle situation, il fut décidé dans un premier temps d'autoriser les Sociétés de prévoyance (S.P.) à créer des sections chargées de l'habitat. Ce fut un échec que deux facteurs au moins semblent expliquer : l'indélicatesse de certains adhérents peu scrupuleux et la revente à perte par les S.P. de matériaux de constructions ou d'habitations.

Une deuxième solution fut adoptée. Celle-ci consistait à installer dans chaque territoire un office d'habitations économiques placé sous la surveillance d'un service de l'habitat. Ce fut un second échec. Ici, plusieurs causes ont été relevées : un personnel incompetent, des enquêtes techniques et des visites souvent sommaires parfois inexistantes, une absence de prise en compte des désirs et des moyens des demandeurs, un contrôle d'utilisation des fonds souvent confié à des agents complaisants, irresponsables, parfois complices, d'où un détournement et un gaspillage des sommes prêtées à des clients indélicats. A titre d'illustration, au moment de la suppression de l'Office des habitations économiques du Sénégal, on avait enregistré un pourcentage des impayés environ égal à 42 % par rapport au nombre de débiteurs et à 11,6 % par rapport au montant initial des crédits accordés (36). En final, les Offices d'habitations économiques dans divers pays ont été absorbés par les Sociétés de crédit social.

En effet, après les échecs successifs des deux expériences évoquées plus haut, mission fut donnée aux S.C.S. d'apporter leur aide au financement de la construction et de l'amélioration des logements, ceci dans le cadre de la loi du 30 avril 1946. On décida alors la création de Sociétés immobilières sous forme de Sociétés d'économie mixte. Celles-ci devaient avoir en charge l'élaboration et la mise en oeuvre d'une politique d'ensemble de l'habitat africain. Une telle action se justifiait en regard d'une part,

(36) V. G. Rosier, Thèse précitée, p.107.

des demandes individuelles consécutives à l'amélioration des revenus réels de certaines catégories sociales, d'autre part, de l'accroissement rapide des populations urbaines.

Les sociétés immobilières bénéficiaient d'appuis financiers importants de la Caisse centrale.

Les logements construits étaient soit vendus, soit attribués en location-vente, sur une période de cinq à dix ans, soit loués. Dans ces deux derniers cas - location-vente et location simple - la société immobilière exigeait en garantie d'éventuels impayés, le dépôt d'une caution représentant trois mois de loyers.

Dans l'ensemble, l'action des sociétés immobilières en faveur des populations modestes a été limitée. On relèvera notamment que les habitations n'étaient pas assez nombreuses et vastes pour répondre aux besoins d'une famille africaine dont la tendance était et reste toujours à l'accroissement ; la mauvaise organisation technique de certains chantiers a entraîné dans certains cas la fixation d'un prix de cession trop élevé ; les réalisations étaient le plus souvent concentrées au chef-lieu du territoire. Ce dernier fait explique que les bénéficiaires étaient surtout les fonctionnaires et les salariés du secteur privé disposant de revenus substantiels ; les catégories sociales aux revenus plus faibles ou aléatoires étaient écartées.

TABLEAU 2 CHRONOLOGIE DE LA CREATION DES SOCIETES IMMOBILIERES EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE
A LA DATE DU 30 JUIN 1959

TERRITOIRES	DENOMINATION	DATE DE CREATION
A.E.F. (Congo, Oubangui, Tchad Gabon)	Société Immobilière de l'A.E.F. (S.I.A.E.F.)	9 septembre 1949
SENEGAL	Société Immobilière du Cap-Vert (S.I.C.A.P.) (a)	25 juillet 1950
COTE D'IVOIRE	Société Immobilière et des Habitations de la Côte d'Ivoire (S.I.H.C.I.)	10 juillet 1951
GUINEE	Société Immobilière de la Guinée (S.I.G.)	16 janvier 1952
CAMEROUN	Société Immobilière du Cameroun (S.I.C.)	17 août 1952

(a) On notera au passage qu'au cours de l'exercice 1982-1983, la B.N.D.S. a souscrit au capital de la S.I.C.A.P. pour 100 millions de francs C.F.A., soit 2,7 % du capital de la société immobilière.

Les prêts consentis par les S.C.S. dans le domaine de l'immobilier étaient destinés soit à l'acquisition de logements, soit à leur amélioration. Le montant des prêts était en principe fixé en fonction des ressources permanentes de l'emprunteur. Certains établissements, au Cameroun par exemple, exigeaient un apport personnel dont le but était de permettre l'amorce du crédit immobilier par l'épargne locale.

Le mode de recouvrement normal des créances de la société était le plus souvent la cession de salaire, ce qui excluait en fait la masse des populations rurales et la majorité des populations urbaines.

De nombreuses techniques juridiques étaient utilisées par les organismes de crédit pour assurer leur protection contre la défaillance de l'emprunteur. Ce pouvait être une hypothèque chaque fois que celle-ci pouvait être fournie, une souscription d'assurance-vie, une caution donnée par une Mutuelle ou une personne physique d'apparence solvable le plus souvent un salarié. Il faut préciser que, dans ce domaine, l'appât de garanties avait conduit à des perversions. C'est ainsi que certaines cautions réclamaient contre la garantie qu'elles fournissaient une rémunération variant entre 15 et 30 mille francs C.F.A., ce qui entraînait une majoration du coût du crédit. Par ailleurs, les exigences de garanties expliquent que les fonctionnaires aient été de loin les plus nombreux - plus de 60 % de la clientèle - à bénéficier des prêts immobiliers. En effet, leurs revenus relativement stables représentaient une sérieuse garantie de remboursement. Précisément, l'intervention sous forme de cautionnement des Mutuelles au Cameroun et des Chambres de commerce en A.E.F. présentait certains avantages. Elle permettait, d'une part de pallier les inconvénients de l'instabilité de l'emploi des salariés dans la mesure où celle-ci empêchait l'accès au crédit ; d'autre part, cette intervention avait pour effet d'établir un meilleur

équilibre dans la répartition des crédits entre secteur public et secteur privé.

Cela étant, globalement, l'intervention des crédits sociaux a permis à un nombre important d'Africains ne pouvant fournir que de faibles garanties, de bénéficier de prêts à la modernisation de leur logement.

En milieu rural cependant, la préférence à été presque toujours accordée au financement des opérations de production agricole afin de permettre aux paysans d'augmenter sensiblement leurs revenus et d'éviter leur surendettement.

La distribution de prêts pour "*petit équipement ménager*" par les Sociétés de crédit social avait été décidée pour répondre aux nombreuses sollicitations de la clientèle autochtone. Celle-ci affectait une fraction non négligeable de ses ressources à l'achat des biens concernés.

Les concours consentis avaient pour objet d'aider les familles à s'installer et à s'équiper en biens semi-durables : engins à deux roues, machines à coudre, mobilier, postes radio, phonographes...

Les conditions du prêt étaient généralement les suivantes : il fallait justifier d'un emploi stable - les non-salariés étant obligés de fournir une caution potentiellement solvable - ; le montant du crédit ne pouvait excéder le triple du revenu mensuel de l'emprunteur ; la durée d'un prêt ne pouvait dépasser un an ; le bénéficiaire était tenu d'un apport personnel représentant 30 % du prix d'achat du bien ; une commission rémunératrice égale à 5 % était perçue. Sauf, en ce qui concerne les prêts aux non-salariés, aucune garantie n'était en principe exigée. Pour éviter toutefois les détournements des prêts de leur destination, l'établissement de crédit assurait le règlement direct aux fournisseurs. Ceux-ci devaient obligatoirement consentir une ristourne de 5 % du prix à payer. Cette ristourne était destinée à alimenter un fonds de garantie constitué pour chaque opération.

Pour faciliter le remboursement du prêt, l'emprunteur devait soit domicilier son salaire, soit signer un ordre de virement permanent au profit du Crédit social.

Le prêt "petit équipement" a eu très rapidement la faveur du public en raison notamment de la procédure d'octroi relativement simple. Mais en marge de ce succès, dont témoigne la progression constante des concours accordés, il y eut des effets pervers du crédit.

En raison de la multiplicité et du faible montant des prêts consentis, aucun contrôle systématique de l'utilisation des biens achetés ne fut possible. D'où les nombreuses manoeuvres frauduleuses commises par des emprunteurs aux abois, consistant à céder pour un prix dérisoire, parfois à l'aide de complices, les biens neufs achetés à crédit. Ces opérations permettaient aux intéressés de se procurer les liquidités dont ils avaient besoin dans l'immédiat à l'occasion d'événements familiaux ou pour effectuer toutes autres dépenses urgentes (37). Aussi, certains auteurs avaient-ils préconisé la rédaction, pour chaque opération, d'un contrat de prêt contenant une clause de réserve de propriété (38).

§ 4 - Le bilan de l'action des Sociétés de crédit social : difficultés rencontrées, résultats obtenus

D'une manière générale, dans tous les secteurs, l'octroi de crédits sociaux s'était trouvé confronté à deux obstacles majeurs.

D'abord, l'irrégularité des remboursements et la fragilité des garanties. Cette dernière difficulté avait pu être en partie contournée grâce à l'instauration du système des cautions et à la création des mutuelles

(37) Cette pratique connue au Sénégal sous le nom de "Bouki" est réprimée par la loi n°70-26 du 27 juin 1970 (J.O.R.S. du 18 juillet 1970, p.684). L'art. 2 de cette loi dispose : "Est puni - d'un emprisonnement de 2 mois à 2 ans et d'une amende de 36 000 à 2 millions de francs - quiconque rachète sciemment une chose mobilière, qu'il ait été ou non le vendeur initial de cette chose, à un prix inférieur de plus de 10 % au prix que la chose a été payée par celui qui la cède ou au prix que celui-ci s'est engagé à payer, déduction faite dans ce dernier cas des charges du crédit". V. "La répression de l'usure et du "Bouki" au Sénégal", B.C.E.A.O., Notes d'information et Statistiques, n°181, février 1971.

(38) V. G. Rosier, Thèse précitée, p.120. C'est un point sur lequel nous aurons à revenir plus loin.

villageoises ou d'artisans adaptées aux habitudes et aux comportements des populations autochtones.

Ensuite, le caractère largement aléatoire des mesures d'exécution forcée.

Il faut ajouter que l'absence de toute discrimination selon la qualité de l'emprunteur - européen ou africain - a abouti parfois à consentir davantage de concours aux Européens alors qu'en moyenne leur situation était très supérieure à celle des autochtones. L'explication tient à la sécurité du crédit. A la fin de 1956 par exemple, les parts des prêts accordés par le Crédit de l'A.E.F. ont représenté pour la section normale 53,9 % en faveur des Européens contre 46,1 % au bénéfice des Africains, et en section agricole, les pourcentages étaient respectivement de 77,8 % et 22,2 %. A la même date, les prêts consentis par le Crédit de Madagascar aux Européens et aux Africains étaient répartis à raison de 73 % pour les premiers et 27 % pour les seconds (39). Ces situations avaient quelque chose de paradoxal. Car il faut bien le rappeler, les établissements de crédit social "ont surtout été créés en vue de mettre l'instrument du crédit à la disposition des membres des catégories economico-sociales le plus à court des moyens financiers indispensables pour leur permettre de jouer efficacement leur rôle dans des économies en voie d'expansion, donc de transformation rapide" (40).

Les difficultés rencontrées en matière d'impayés peuvent être analysées principalement au regard des modes de recouvrement utilisés.

S'agissant des emprunteurs du secteur public, c'était le comptable payeur qui effectuait un précompte automatique sur la solde et opérait la domiciliation auprès de l'organisme de crédit.

En ce qui concerne les salariés du secteur privé, c'était la cession de salaire qui était utilisée ainsi que nous l'évoquions plus haut.

(39) V. G. Leduc, art. précité p.15, Tableau II. Au cours de l'exercice 1950-1951, le Crédit du Cameroun avait accordé au titre du crédit artisanal, 16 prêts aux Européens contre 8 aux Africains.

(40) Ibid, p.8.

Il est évident que le prélèvement systématique représentait pour l'établissement de crédit un mode de recouvrement commode et relativement sécurisant. Mais il nécessitait une coopération sans faille entre les institutions de crédit social et les organismes payeurs ou les employeurs. Cela n'avait pas toujours été le cas. Les services comptables des Sociétés de crédit social n'étaient pas toujours informés des changements dans la situation administrative des agents emprunteurs. Ils n'avaient donc pu tenir à jour de manière permanente leurs fichiers. En outre, les agences situées à l'intérieur du territoire enregistraient dans leur comptabilité les précomptes relatifs aux circonscriptions situées dans leur zone de compétence. Or, l'apurement de ces précomptes provoquait souvent plusieurs mois de retard.

Quant aux emprunteurs non salariés, ils devaient assurer le remboursement de leur prêt par versement direct. Pour ce faire, ils avaient le choix entre notamment un règlement aux caisses du siège de l'organisme prêteur, un envoi par mandat-poste et un versement à la Société mutuelle de développement rural. Ici, les difficultés concernaient spécialement l'identification des clients ayant effectué le remboursement. Cela tenait au fait qu'il existait de nombreux homonymes et que les emprunteurs fournissaient fréquemment des renseignements insuffisants ou inexacts à l'appui de leurs versements effectués ailleurs qu'aux guichets des sociétés.

Les causes des impayés étaient diverses et variées selon les territoires et la nature du crédit. Ainsi, par exemple, en A.E.F., les impayés des prêts individuels consentis à des planteurs africains pour l'extension de plantations familiales étaient dus notamment à l'insuffisance du contrôle à la base, à la faible rentabilité de certaines cultures et souvent à la mauvaise volonté ou à la négligence des emprunteurs. L'établissement de crédit avait du se résigner à prendre des mesures draconiennes. Il limita et

même supprima les interventions individuelles tant que des structures intermédiaires à caractère coopératif n'auraient pas été mises en place.

Au Cameroun, en 1959, c'était surtout la qualité des nouveaux prêts accordés par la société de crédit qui avait contribué au redressement d'une situation qui se détériorait d'année en année. Il s'agissait de prêts ayant fait l'objet d'études sérieuses notamment en ce qui concerne le type de crédit et les possibilités réelles de remboursement des emprunteurs.

Au total, les créances douteuses ont été moins nombreuses pour ce qui concerne deux catégories de prêt. D'une part, les prêts à l'habitat et au petit équipement qui, on le sait, étaient remboursables sur salaires. D'autre part, les prêts agricoles consentis aux Mutuelles ou cautionnés par la Caisse de crédit agricole et dont les risques de non-remboursement étaient partiellement couverts par les fonds de garantie.

En revanche, les concours accordés au secteur artisanal avaient enregistré généralement des pourcentages élevés de créances douteuses. "Dans plusieurs territoires, par esprit d'équité, des sommes souvent considérables ont été éparpillées sans que les trop nombreux emprunteurs aient pu tirer un réel profit de l'aide qui leur a été apportée" (41).

Les limitations imposées aux opérations des Sociétés de crédit social et la parcimonie des ressources mises à leur disposition les obligeaient à borner leur champ d'action aux activités de caractère relativement modeste. On pouvait dès lors s'interroger sur la possibilité d'atteindre les objectifs assignés par la loi du 30 avril 1946. Ce qui à l'évidence conduisit à "poser le problème essentiel de l'amélioration du revenu par capita en Afrique noire. L'augmentation de celui-ci qui constituait le but principal de la politique de développement apparaît faible (au moment des indépendances), en dépit des efforts menés en vue d'élever le niveau des ressources

(41) V. G. Rosier, Thèse précitée, p.164.

individuelles. La raison principale de cette disparité provient du fait qu'il n'a pas été suffisamment tenu compte des importants moyens dont dispose la médecine pour lutter contre les endémies tropicales et la mortalité infantile, ce qui provoque un accroissement sensible de la population qui freine l'amélioration des conditions de vie" (42).

Malgré les difficultés, les obstacles et les quelques déboires mentionnés plus haut, il faut cependant admettre que l'action des établissements de crédit social a comporté certains points positifs. Et ces modestes résultats étaient d'autant plus appréciables qu'ils ont été obtenus "dans des domaines que les banques ordinaires implantées dans les territoires intéressés s'interdisaient de prospecter" (43).

Ainsi, il est admis qu'ils ont "largement contribué à désenclaver les zones rurales" (44). En outre, certaines de leurs interventions ont pu être qualifiées de réussite remarquable : ainsi, par exemple, la politique de l'habitat urbain en A.E.F., ou encore l'action des Mutuelles agricoles de garantie au Cameroun (45).

Au total, il semble que - si l'on excepte du moins les opérations de crédit à l'artisanat - le nombre et le montant des impayés ont été relativement faibles (46). Dans le domaine agricole, la distribution du crédit a permis "d'obtenir une production plus abondante et de meilleure qualité et également de modifier au profit de l'agriculteur le double domaine des approvisionnements d'une part, et de la commercialisation des produits d'autre part" (47). On peut à ce titre noter quelques exemples : celui du Sénégal où la production d'arachide a atteint 900 000 tonnes en 1961 au lieu de 600 000 avant la dernière guerre ; celui de la Côte d'Ivoire où la produc-

(42) V. G. Rosier, Thèse précitée, p.163.

(43) Ibid, p.161.

(44) K. Yansané, op. cit., p.58.

(45) G. Leduc, art. précité, p.20.

(46) Ibid

(47) G. Rosier, Thèse précitée, p.162.

tion commercialisée du café est passée de 18 000 tonnes en 1939 à 125 000 tonnes en 1959 ; celui du Cameroun où la quantité produite de cacao est passée pendant la même période de 26 500 tonnes à 60 000 tonnes (48).

On a également enregistré à l'actif des Sociétés de crédit social la création de capitaux autochtones dans une certaine mesure. Mais aussi, le fait d'avoir permis la mobilisation de l'épargne locale notamment par le jeu des Caisses d'épargne, ce qui était l'indice d'une relative amélioration des moyens de vivre.

La constitution d'une classe moyenne autochtone qui n'existait pratiquement pas en 1946 et l'existence d'une bourgeoisie industrielle au moment des indépendances africaines ont également été considérées comme des effets positifs de l'action des établissements de crédit social.

Toutefois, à la lumière de la situation alimentaire actuelle des pays d'Afrique noire (49), on peut regretter que les Sociétés de crédit social n'aient pas consacré des efforts importants au financement de la production et de la commercialisation intérieure des produits vivriers locaux. En effet, ainsi que l'observe justement M. Amady Aly Dieng, "la plus grande partie des prêts consentis au secteur agricole est plutôt destinée à la commercialisation des produits d'exportation et non à leur production. Certes, le financement de la commercialisation encourage le développement de la production des produits d'exportation nécessaires au progrès des économies des pays développés. Mais ceci se fait dans la plupart des cas, sans amélioration des fonctions de production dans l'agriculture et, très souvent au détriment des cultures vivrières... Les crédits destinés au financement des produits vivriers locaux comme le paddy, le mil, contribuent en fait à permettre aux cultivateurs autochtones de se livrer plus activement à la cul-

(48) G. Rosier, Thèse précitée, p.162.

(49) V. Not. Jacques Belotteau, "Le problème du déficit vivrier au Sahel", *Afrique Contemporaine*, n°136, oct.-nov.-déc. 1985, pp. 47-62 ; Muriel Ugonis, "Afrique : la crise de l'autosuffisance alimentaire", *Le Mois en Afrique*, avril-mai 1984, pp. 67-77, Sophie Bessis, "L'arme alimentaire", Paris, F.Maspéro, 1981.

ture des produits qui répondent aux besoins des marchés extérieurs" (50).

Une politique de production diversifiée et de commercialisation des produits nécessaires à l'alimentation quotidienne des Africains aurait certainement pu permettre d'atténuer l'effroyable dépendance alimentaire dans laquelle se trouve aujourd'hui la plupart des pays africains vis-à-vis de l'extérieur. Rappelons pour mémoire que de 1970 à 1984, les importations céréalières du continent africain sont passées de 5 à 18 % de sa consommation. En ce qui concerne plus précisément les pays de l'Union Monétaire Ouest Africaine (U.M.O.A.), entre 1970 et 1982, leurs importations de céréales sont passées en volume de 505 000 tonnes à 1 477 000 tonnes, soit une augmentation de 9,4 % par an. Cette dépendance accrue est d'autant plus inquiétante que le déficit cérééalier s'accroît plus rapidement que la population, celle de l'U.M.O.A. ayant augmenté à un rythme de 3,4 % par an au cours de la période 1970-1982.

L'accession des pays africains à la souveraineté internationale a entraîné deux types de situation. Certains Etats ont transformé leur Société de crédit social en Banque nationale de développement. D'autres les ont maintenues et ont créé à côté d'elles des Banques de développement. Compte tenu de la rareté des moyens financiers et humains, ces banques ont été créées avec l'aide financière et technique notamment du groupe de la Banque mondiale - B.I.R.D., I.D.A., S.F.I. - et de la C.C.C.E.

Une remarque d'ordre général s'impose. "Au total, les fonctions des Sociétés de crédit social ont été étendues dans certains pays, sans que ces transformations aient donné lieu à des réformes statutaires, tandis que dans d'autres Etats, les opérations n'ont pas changé alors que la dénomination a été remplacée" (51).

Après nous être ainsi consacrés à mettre en lumière la genèse des Banques nationales de développement en Afrique occidentale et équatoriale, il importe maintenant d'envisager l'étude du cas particulier de la B.N.D.S.

(50) A.A. Dieng, "Le rôle du système bancaire dans le développement économique des pays de l'Union Monétaire Ouest-Africaine", Thèse, Dakar, 1971, p.306 et 307. L'auteur relève ainsi la part des prêts consacrée par les Sociétés de crédit social au financement de la commercialisation des produits d'exportation depuis leur création jusqu'au 30 juin 1959 ; Sénégal : 90,8 % à l'ENCOOP ; Soudan : 70,4 % à l'Office du Niger ; Haute-Volta : 62,4 % aux Sociétés de prévoyance ; Côte d'Ivoire : 42,9 % pour le financement du café. V. égal. Joseph Fouquet, "La traite de l'arachide dans le pays de Kaolack et ses conséquences économiques, sociales et juridiques", Etudes sénégalaises, n°8, 1968.

(51) G.Rosier, Thèse précitée, p.152.

TABLEAU 3 INSTITUTIONS DE CREDIT SOCIAL ET BANQUES DE DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE AU 15 MARS 1962

PAYS	ANCIENNE DENOMINATION	NOUVELLE DENOMINATION ET NOUVELLES INSTITUTIONS	STATUT
CAMEROUN	CREDIT DU CAMEROUN	BANQUE CAMEROUNAISE DE DEVELOPPEMENT	Société d'économie d'intérêt national
CENTRAFRIQUE	SOCIETE CENTRAFRICAINE DU CREDIT	BANQUE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT DE LA REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE	Société anonyme
CONGO	SOCIETE CONGOLAISE DE CREDIT	BANQUE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT DU CONGO	Société anonyme
COTE D'IVOIRE	CREDIT DE LA COTE D'IVOIRE	CREDIT DE LA COTE D'IVOIRE	Société d'Etat
DAHOMEY	CREDIT NATIONAL DU DAHOMEY	BANQUE DAHOMEENNE DE DEVELOPPEMENT	Société anonyme
GABON	SOCIETE GABONAISE DE CREDIT	BANQUE GABONAISE DE DEVELOPPEMENT	Société anonyme
HAUTE-VOLTA	CREDIT NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DE LA HAUTE-VOLTA	BANQUE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT DE LA HAUTE-VOLTA	Société anonyme
MAURITANIE		BANQUE MAURITANIEENNE DE DEVELOPPEMENT	Société d'économie mixte d'intérêt national
NIGER	CREDIT DU NIGER	CREDIT DU NIGER BANQUE DE DEVELOPPEMENT DE LA REPUBLIQUE DU NIGER	Société d'Etat Société anonyme
SENEGAL	CREDIT DU SENEGAL	CREDIT DU SENEGAL BANQUE SENEGALAISE DE DEVELOPPEMENT	Société anonyme Société par actions à statut légal particulier
SOUDAN	CREDIT DU SOUDAN	BANQUE POPULAIRE DU MALI POUR LE DEVELOPPEMENT	Société d'économie mixte d'intérêt national
TCHAD	SOCIETE TCHADIENNE DE CREDIT	SOCIETE TCHADIENNE DE CREDIT	Société anonyme
TOGO	CREDIT DU TOGO	CREDIT DU TOGO	Société nationale de développement

Source : Guy Rosier, "Essai sur les Sociétés de crédit social en Afrique noire", Thèse, Paris, 1962, p.153.

Section II : Les origines de la B.N.D.S.

En ce qui concerne la situation du Sénégal qui nous occupe particulièrement, la modification intervenue en 1960 concernait le maintien du Crédit du Sénégal (§ 1) et la création d'une nouvelle institution la Banque sénégalaise de développement (§ 2).

§ 1 - Le Crédit du Sénégal : la continuité

Le Crédit du Sénégal a été créé par arrêté du Ministre de la France d'Outre-Mer du 17 août 1956. Il avait la forme juridique de société d'Etat (52). Il fonctionnait par ailleurs selon les règles applicables aux sociétés par actions. Il était doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

Le Crédit du Sénégal était un organisme de crédit polyvalent. il avait principalement vocation à accorder des crédits :

- d'une part, des crédits d'équipement à moyen terme aux coopératives, associations ou petites entreprises quelque soit le domaine de leur activité, ainsi qu'aux sociétés de prévoyance et aux personnes exerçant une profession libérale ;
- d'autre part, des crédits à court terme aux mêmes bénéficiaires des crédits à moyen terme à l'exception des membres de profession libérale ;
- enfin, des prêts destinés à faciliter la construction ou l'amélioration de maisons d'habitations et des crédits par signature (cautionnements).

Les ressources de la société provenaient de son capital fixé à 100 millions de francs C.F.A. et souscrit pour moitié respectivement par le territoire du Sénégal et par la Caisse centrale de la France d'Outre-Mer. Les autres ressources comprenaient notamment les dépôts, les dotations et avances accordées par l'Etat, les territoires, les collectivités ou établissements publics et les crédits consentis par l'Institut d'émission.

(52) Sur les interrogations que suscitait cette forme juridique, V. G. Leduc, "Les sociétés d'Etat, instruments de mise en valeur de l'Outre-Mer", Archives de philosophie du droit, nouvelle série, n°1, 1952.

L'organisation juridique de l'établissement de crédit comprenait des organes de gestion et des organes de contrôle.

Les organes de gestion étaient d'une part, le Conseil d'administration, d'autre part, le Directeur général.

Le Conseil d'administration était composé de onze membres tous citoyens de l'Union Française. Les administrateurs représentaient l'Etat, le territoire, la Caisse centrale ou l'Institut d'émission. En tant qu'organe de gestion, le Conseil était investi des pouvoirs les plus étendus pour agir au nom de la société et autoriser tous actes relatifs à son objet.

Plus précisément, il avait compétence pour nommer le Directeur général lequel devait avoir l'agrément des Ministres de la France d'Outre-Mer et des Finances pour que la nomination devienne effective. On notera que les fonctions de Président du Conseil d'administration et de Directeur général étaient incompatibles avec l'exercice d'un mandat politique. Par ailleurs, il était interdit au Directeur général de se livrer à un commerce quel qu'il soit. Il ne devait pas non plus avoir un quelconque intérêt dans une entreprise commerciale.

Les organes de contrôle de la société étaient au nombre de deux. Il y avait d'abord le Commissaire du gouvernement désigné par le Ministre de la France d'Outre-Mer. Sa mission était de suivre les activités de l'organisme de crédit. En réalité, les fonctions du Commissaire du gouvernement étaient exercées par son représentant sur place, en l'occurrence le délégué dans le territoire du Directeur du contrôle financier de l'A.O.F.

Les fonctions de deuxième organe de contrôle étaient exercées par deux Commissaires aux comptes nommés par arrêté conjoint du Ministre de la France d'Outre-Mer et du Ministre des Finances. Ils étaient choisis parmi les membres de l'ordre national des experts comptables. Les Commissaires aux

comptes exerçaient une mission légale conformément à la loi du 24 juillet 1867 et aux textes subséquents.

Les statuts du Crédit du Sénégal contenaient une disposition qui mérite d'être soulignée : l'organisme devait, tous les trois mois, adresser au chef du territoire un rapport sur la situation et l'activité de la société. Cette mesure apparemment contraignante présentait au moins un avantage. Théoriquement, elle devait permettre à l'institution de fonctionner de manière relativement autonome sans ingérence quotidienne et intempestive du pouvoir politique dans la gestion. Ce dernier, au vu des rapports trimestriels, pouvait apprécier objectivement l'action de la société par rapport à la fois aux objectifs assignés à l'établissement et au plan de développement du territoire. Le délai rapproché des rapports devait permettre de constater rapidement d'éventuels agissements critiquables dans la marche de la société et de réagir pendant qu'il était encore temps pour apporter les corrections nécessaires. Cette mesure est digne de la réflexion approfondie de tous les pouvoirs publics africains soucieux de la gestion des banques nationales de développement.

Le 13 juillet 1960, le Crédit du Sénégal, Société d'Etat, était remplacé par une société anonyme sans changement de raison sociale. La nouvelle institution est régie par le droit commun en vigueur dans la République du Sénégal et son capital est porté à 300 millions de francs C.F.A.

Du point de vue de ses attributions, l'organisme est désormais habilité à consentir des crédits d'équipement à long terme. En outre, l'octroi de prêts "petit équipement ménager" est expressément prévu par les statuts, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Le 19 juillet 1962, le Crédit du Sénégal devient le Crédit Populaire Sénégalais (C.P.S.). Par ce changement de dénomination, le gouvernement de l'époque voulait, semble-t-il, voir accentuer le caractère "crédit populaire"

de l'institution (53). Cela signifiait de la part des pouvoirs publics que les crédits devaient avoir un caractère individuel ; qu'ils devaient être accordés à des personnes physiques aux revenus modestes et dont on voulait améliorer le niveau de vie, ou encore à des entrepreneurs individuels pour des affaires d'importance relativement modeste mais dignes d'intérêt. L'appréciation de l'intérêt devait se faire au regard des objectifs du Plan de développement économique et social.

Des résultats positifs ont été obtenus dans certains domaines d'intervention du C.P.S. Dans le secteur des petites et moyennes entreprises par exemple, il est incontestable que l'action de cet organisme a permis à un nombre important d'entre elles, notamment dans le domaine des travaux publics, d'accéder aux marchés administratifs. Par ailleurs, dans les domaines de l'habitat et du petit équipement ménager, les interventions de l'établissement de crédit ont indéniablement contribué à l'amélioration des conditions de vie de nombreux citoyens.

Cela étant, le C.P.S. a connu de nombreuses difficultés tenant essentiellement au recouvrement de ses créances. En 1962, par exemple, le coefficient de recouvrement des créances était de 80 % environ. Au 30 juin de la même année, le montant des créances douteuses (54) par rapport à l'encours était de 2,62 % tandis que le rapport créances contentieuses (55) sur encours s'élevait à 2,61 %. Toujours à la date du 30 juin 1962, le montant des pertes - créances irrécouvrables - de la société représentait plus de 10 milliards et demi de francs C.F.A.

Ces difficultés de recouvrement avaient des origines diverses et le C.P.S. y avait sa part de responsabilité. Ainsi, notamment le fait de prévoir les limites et la durée maximum des prêts en considération du salaire conduisait à fixer les échéances à un montant supérieur à la quotité cessi-

(53) V. Annexe XVIII La lettre du Président du Conseil du 6 août 1962.

(54) Le C.P.S. enregistrait en créance douteuse tout prêt non remboursé dans un délai de 12 mois après l'échéance. En réalité, on devrait considérer comme créance douteuse tout crédit dont le recouvrement se révélerait incertain.

(55) Créances pour lesquelles les dossiers étaient transmis aux avocats pour réalisation des garanties personnelles ou réelles.

ble. Les prêts étaient donc accordés à des montants trop élevés. Alors que le montant des échéances n'aurait jamais du dépasser la quotité cessible.

Il y avait plus grave encore : certaines garanties étaient prises alors qu'elles n'avaient aucune valeur.

S'agissant des avances à court terme accordées aux commerçants pour l'acquisition des quotas de riz, les nombreux impayés enregistrés étaient dus entre autres au défaut d'ajustement du montant et de la durée du crédit au stock. Le montant de certains crédits dépassait en effet très largement la valeur des marchandises en stock. De plus, leur durée n'était souvent pas fixée en considération des possibilités réelles de mise en vente des produits par les commerçants intéressés.

Les prêts immobiliers individuels étaient ceux dans lesquels les créances douteuses étaient les plus importantes alors que les bénéficiaires étaient des salariés dont près de 80 % de fonctionnaires. La raison en était que le mode de recouvrement normal était un ordre de virement permanent dont le montant était supérieur à la quotité cessible. De sorte qu'en cas de mutation, de révocation de l'ordre de virement ou de changement de statut (56), le C.P.S. ne pouvait obtenir éventuellement en justice que la quotité cessible. Le Président du Conseil des Ministres s'était indigné dans une circulaire du 27 novembre 1962 (57) de ce manque de civisme des fonctionnaires et avait exigé que des mesures drastiques soient prises à l'encontre des débiteurs défaillants.

Toujours en matière de crédit immobilier, l'absence de rigueur de la société conduisait à tolérer la surévaluation des devis. L'établissement ne veillait pas non plus suffisamment à la transformation au moment opportun des promesses d'affectation hypothécaire en hypothèques juridiquement valables. Dans une lettre du 14 août 1962 (58), le Président du Conseil s'était également élevé contre ce laxisme des responsables du C.P.S.

(56) Exemple du député qui retrouve son modeste salaire ou traitement à la fin de son mandat non renouvelé alors que le crédit dont il a bénéficié est calculé en fonction de ses émoluments de représentant du peuple.

(57) V. Annexe XX

(58) V. Annexe XIV

TABEAU 4 EVOLUTION DE LA REPARTITION DES CREDITS ACCORDES PAR LE C.P.S. SELON LA DUREE

1962 - 1964

milliers de francs C.F.A.

EXERCICES	LONG TERME		MOYEN TERME		COURT TERME		TOTAL	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
1961-1962	90	84 168	867	1 015 659	3 376	2 615 401	4 333	3 715 228
1962-1963	207	263 215	560	586 894	3 846	3 798 172	4 613	4 648 281
1963-1964	418	316 145	240	254 145	3 989	3 606 911	4 647	4 177 201

Source : B.N.D.S.

TABLEAU 5 EVOLUTION DE LA REPARTITION SECTORIELLE DES CREDITS ACCORDES PAR LE C.P.S.

1962-1964

millions de francs C.F.A.

SECTEURS	1961-1962		1962-1963		1963-1964	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
IMMOBILIER	813	776,400	571	619,185	491	404,224
ARTISANAT	474	583,931	368	906,780	474	770,772
INDUSTRIE	44	529,853	3	231,950	1	320,000
COMMERCE	440	1 592,401	1 667	2 549,833	1 752	2 440,185
AGRICULTURE	44	46,871	108	159,415	70	57,710
PECHE	20	21,901	29	50,741	24	47,072
PETIT EQUIPEMENT et AUTOMOBILES	2 498	163,871	1 867	130,377	1 835	137,238
TOTAL	4 333	3 715,228	4 613	4 648,281	4 647	4 177,201

Source : B.N.D.S.

§ 2 - La Banque sénégalaise de développement (B.S.D.) : une institution nouvelle

Si le C.P.S. n'était que le prolongement du Crédit du Sénégal, en revanche la Banque sénégalaise de développement (B.S.D.) fut une création nouvelle.

Créée en effet le 13 janvier 1960 (59), elle reçoit la forme d'une société par actions à statut légal particulier. Elle était donc régie par ses statuts et par la législation de droit commun applicable au Sénégal aux sociétés commerciales.

Son capital initial fixé à 525 millions de francs C.F.A. était réparti entre la République du Sénégal 52,3 % (60), la Caisse centrale 28,5 %, la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest et la Caisse de compensation des prestations familiales 9,6 % chacune.

D'après ses statuts, la B.S.D. était à la fois un établissement de "crédit national polyvalent" et un organisme de gestion de la Caisse des investissements.

Le rôle de distributeur de crédit de la B.S.D. comprenait deux volets

- le premier était la mobilisation de l'épargne publique et privée ;
- le second était la contribution au développement économique et social du Sénégal soit par des prises de participations dans diverses sociétés existantes ou en création, soit par l'octroi de crédits à court, à moyen ou exceptionnellement, à long terme. Ces crédits avaient pour objet, selon les statuts, de financer un programme d'équipement financièrement sain et économiquement conforme aux objectifs du plan de développement.

(59) Loi n°60-011 du 13 janvier 1960 portant création d'une Banque Sénégalaise de Développement (J.O.R.S. n°spécial 3355 du 29 janvier 1960, p.73)

(60) L'art. 4 des statuts de la B.S.D. prévoyait que le capital devait être détenu à concurrence de 51 % au minimum par la République du Sénégal.

A vrai dire, la B.S.D. consacrait l'essentiel de ses interventions à la couverture des besoins de crédit du monde rural. Selon une déclaration officielle, semble-t'il, la B.S.D. doit dans ce domaine se conformer "à l'option fondamentale du gouvernement, qui a choisi la voie moyenne du socialisme africain. En conséquence, elle exclura tout prêt rural individuel et ne financera que les structures collectives, coopératives et mutualistes qui sont l'expression moderne du sens traditionnel africain de solidarité". "Les besoins de crédit de ces structures rurales sont de deux ordres : crédits à court terme de commercialisation, de campagne et de soudure d'une part, crédits d'équipement à moyen terme d'autre part".

"Sur le premier point, la Banque financera les circuits de commercialisation qui tendront, sous l'Office de Commercialisation Agricole, à assurer au paysan, pour une situation donnée du marché, le meilleur prix possible de son labeur. Elle étudiera la possibilité, par des procédés qui restent dans les limites d'un crédit sain, de briser le cercle d'endettement qui lie le paysan au traitant et à l'usurier".

"Sur le second point, la Banque facilitera l'accroissement de la production rurale, notamment par l'association agriculture-élevage. Elle facilitera aussi et surtout sa diversification, afin de libérer le Sénégal de la dangereuse monoculture arachidière et des sujétions d'importations massives de riz et de mil auxquelles il est actuellement soumis" (61).

Cette construction théorique du financement du monde rural était fondée sur l'idée de l'édification à terme d'un socialisme aux couleurs du Sénégal. Elle n'a malheureusement pas, en pratique, donné les résultats escomptés. Les objectifs essentiels assignés à la B.S.D. puis à la B.N.D.S. n'ont pas été atteints. Les raisons en sont multiples. Pour l'essentiel, elles tiennent à la lourdeur des structures ; à la complexité des procédures ; à l'insuffisance des hommes parfois incompetents, sans scrupules et

(61) V. "La Banque sénégalaise de développement", Sénégal-Documents, n°1, 1er juin 1960.

irresponsables ; aux conditions climatiques, à la situation des marchés extérieurs et au développement d'un marché parallèle. Résultats : le volume d'arachide récoltée a évolué d'une manière très irrégulière ; le niveau de vie moyen du paysan n'a pas connu une réelle amélioration ; la prédominance des cultures de rente au détriment des cultures vivrières a persisté ; la duplication des structures d'intervention a rendu très aléatoire la gestion du crédit agricole et a entraîné d'énormes impayés (62).

Tout ceci a conduit le gouvernement sénégalais à mettre en place depuis l'hivernage 1984 une nouvelle politique agricole intéressant aussi bien les structures que les méthodes de financement du monde rural (63).

Pour les autres secteurs économiques, le but de la B.S.D. ne devait pas être de concurrencer les institutions bancaires existantes, mais au contraire de les compléter en comblant les lacunes du système tel qu'il se présentait (64).

(62) Sur toutes ces questions, on pourra consulter avec profit, not. Nîm Casswell, "Autopsie de l'O.N.C.A.D. : la politique arachidière au Sénégal 1966-1980", Politique africaine, n°14, juin 1984, p.39 ; D.C. O'Brien, "L'Etat et l'économie rurale au Sénégal", Politique africaine, n°14, juin 1984, p.34 ; "Le marché parallèle menace l'économie arachidière", Marchés tropicaux, n°2059 du 16 avril 1985, p. 1056 ; G. Belloncle, "Mouvement coopératif et développement économique", Développement et civilisations, n°17, mars 1964, p.61 ; A. Terrisse, "Aspects du malaise paysan au Sénégal", Revue française d'études politiques africaines, juillet 1970, p.79 ; Y. Péhaut, "De l'O.C.A. à la S.O.N.A.C.O.S. : vingt ans d'échec des structures de commerce de l'arachide du Sénégal", Année africaine, 1982, p.407 ; G. Frélastre, "L'évolution de la politique agricole du Sénégal", Le Mois en Afrique, janv.-fév. 1982, p.49 ; Paul Péliissier, "Les paysans du Sénégal. Les civilisations du Cayor à la Casamance", Saint-Yrieux, impr. Fabrègue, 1966 ; "L'arachide au Sénégal. Rationnalisation et modernisation de sa culture", in Problèmes agricoles au Sénégal, Saint-Louis du Sénégal, IFAN, 1952 ; Bernard Founou-Tchuigoua, "Fondements de l'économie de traite au Sénégal. La surexploitation d'une colonie de 1880 à 1960", Paris, Silex, 1981.

(63) V. not. "Le Soleil" des 18, 19 et 20 juin 1984.

(64) V. "La Banque sénégalaise de développement", art. précité.

La deuxième fonction confiée à la B.S.D. était la gestion de la Caisse des investissements. Il s'agissait de "l'exécution selon une procédure aussi souple et aussi rapide que possible, des dépenses inscrites au programme d'équipement de l'Etat, qu'elles soient imputables sur le budget local ou sur des concours extérieurs" (65). Dans ce but, la B.S.D. centralisait "l'ensemble des fonds publics ou semi-publics susceptibles de financer des opérations d'équipement ou de fonctionnement rentables de l'économie dans le cadre d'une politique de développement" (66).

La B.S.D. devait donc rechercher "une plus grande efficacité, une plus grande rapidité dans le lancement des travaux et le règlement des fournisseurs" (67). Elle ne devait pas perdre de vue les impératifs de l'africanisation ; aussi devait-elle d'efforcer "d'ouvrir plus largement l'accès aux commandes et marchés administratifs à des artisans et petits industriels africains valables" (68).

La conception dualiste choisie par le Sénégal et consistant à faire coexister une Société de crédit social et une Banque de développement est certainement justifiable dans un pays sous-développé "où il faut d'abord procéder à la création du capital" (69). Mais cette formule comporte des inconvénients. Elle "risque d'être onéreuse", notamment en matière de charges d'exploitation. En outre, les différents organismes "ne peuvent être tous gérés avec la même rigueur, compte tenu du manque de personnel technique et de direction. Enfin, la multiplicité des interventions, par la complexité qu'elle entraîne, est susceptible de provoquer une certaine désaffection chez la clientèle de ces établissements (70). Au surplus, le fait

(65) Louis Kandé, "La Banque sénégalaise de développement. Son organisation et son rôle dans la mobilisation de l'épargne et la distribution du crédit", B.C.E.A.O., Notes d'information et Statistiques, n°68, mars 1961.

(66) L. Kandé, art. précité.

(67) "La Banque sénégalaise de développement", art. précité.

(68) Ibid

(69) G. Rosier, Thèse précitée, p.159.

(70) Ibid, p.160.

que le C.P.S. n'était pas implanté dans toutes les régions du Sénégal rendait difficile le recouvrement des créances de cette société. Or, il n'existait, semble-t-il, dans les faits, ni une harmonisation rationnelle des activités des deux organismes, ni une bonne coopération entre eux (71).

On avait donc pensé qu'on pourrait obtenir de meilleurs résultats, s'il était "procédé au sein d'une même institution, à une sorte de clivage des activités, les unes au stade primaire revêtant la forme du crédit social, les autres au stade secondaire s'orientant vers la mobilisation de l'épargne locale" (72). Cela signifie qu'il était apparu souhaitable de regrouper les deux établissements, le C.P.S. et la B.S.D., au sein d'une grande Banque nationale de développement suffisamment implantée sur l'ensemble du territoire. Cette solution devait permettre un meilleur emploi des ressources financières, une utilisation plus efficace des cadres et des services, ce qui permettrait une contraction de leurs frais généraux et un meilleur équilibre des risques.

La fusion est intervenue en 1964. De cette fusion résulte la création le 26 mai 1964 de la Banque Nationale de Développement du Sénégal (73).

Après avoir expliqué les origines des banques de développement, nous allons maintenant dans une première partie, tenter de répondre aux interrogations concernant leurs raisons d'être, leur nature et leurs structures.

(71) Théoriquement, la circulaire n°631 du 2 mai 1962 de la Présidence du Conseil (V. Annexe XVII) avait procédé à une répartition fonctionnelle des attributions entre les organismes du secteur bancaire public (C.P.S., B.S.D. et U.S.B.). Cette circulaire avait en même temps créé un comité de coordination des banques publiques chargé de faire respecter cette répartition. Les dispositions de ce texte ne semblent pas avoir été appliquées en raison notamment de la chute de son auteur M. Mamadou Dia.

(72) G. Rosier, Thèse précitée, p. 159.

(73) Loi n°64-33 du 26 mai 1964 autorisant la création de la B.N.D.S. (J.O.R.S. du 30 mai 1964, p. 1).

P R E M I È R E P A R T I E
=====

RAISONS D'ETRE, NATURE ET STRUCTURES DES BANQUES DE DEVELOPPEMENT

La création des institutions auxquelles nous nous intéressons n'est pas le fruit du hasard. Elles ont des fonctions précises même si elles ont parfois perdu leurs spécificités au regard de certains critères.

L'analyse de leur situation actuelle permet de découvrir des divergences et leur faible contribution à la réalisation des objectifs à atteindre . Cette dernière situation peut être expliquée dans une certaine mesure par les difficultés souvent graves, auxquelles elles sont confrontées.

Ces institutions sont des banques et cette qualification mérite d'être précisée avant d'exposer les moyens de leur politique.

Toutes ces questions seront traitées dans quatre chapitres :

CHAPITRE I : DES INSTITUTIONS POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL

CHAPITRE II : LA DETERMINATION DE LA QUALIFICATION DE BANQUE

CHAPITRE III : L'ORGANISATION JURIDIQUE DES BANQUES DE DEVELOPPEMENT

CHAPITRE IV : LES RESSOURCES DES BANQUES DE DEVELOPPEMENT

CHAPITRE I : DES INSTITUTIONS POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL

Dès leur accession à l'indépendance, les Etats africains ont eu le souci d'accroître leur développement économique dans un délai relativement court. Mais ils étaient confrontés à de nombreuses difficultés, notamment l'insuffisance de capitaux nationaux pouvant servir aux investissements à moyen et long termes, l'inorganisation de la collecte de l'épargne interne, l'absence de structures susceptibles de procéder à la recherche et à l'accueil de capitaux étrangers. Pour tenter de résoudre ces difficultés, les pays africains ont créé des institutions financières pour la plupart appelées banques de développement (1).

Qu'est-ce donc qu'une banque nationale de développement ?

L'expression "nationale" utilisée dans certaines dénominations exprime la vocation territoriale des organismes concernés. Ils ont comme préoccupation l'économie d'un pays, pays qui englobe les agents économiques nationaux. Quant à la notion de développement, nous la préciserons ultérieurement.

L'une des définitions qui nous semble la plus proche de l'ambition que les initiateurs avaient nourrie pour ces institutions serait la suivante : une banque de développement est "un établissement de crédit essentiellement à moyen et long terme, conçu pour mobiliser les ressources nationales ou étrangères, privées ou publiques, et pour les diriger vers des investis-

(1) En réalité, ainsi que nous l'avons noté précédemment, au lendemain des indépendances, les Etats africains relevant anciennement de l'autorité française, avaient opté les uns pour le maintien de leur société de crédit social sans changement de dénomination mais avec un élargissement de leurs compétences ; les autres ont procédé à un changement de dénomination mais avec les mêmes attributions devenues plus importantes ; d'autres, enfin, ont maintenu leur société de crédit social et ont créé de nouvelles institutions financières de développement.

sements productifs... dans le cadre d'un Plan de développement" (2). Cette définition correspond à des organismes qui n'ont pas toujours la même dénomination, mais qui cependant ont le même rôle. L'expression banque de développement doit donc être considérée comme un terme générique. Comme le souligne en effet M. Gilles Peltier, "la dénomination de banque est souvent impropre dans de nombreux cas, lorsque ces institutions demeurent simplement des intermédiaires financiers canalisant des ressources à moyen et long terme locales et étrangères vers certains secteurs ou entreprises, et ne sont pas soumises dans leur cadre national ou régional, à la législation bancaire en vigueur" (3). Au demeurant, tenant compte de l'hétérogénéité des organismes considérés, la Banque Mondiale a adopté une dénomination neutre, celle de "Société financière de développement" (4).

Quoiqu'il en soit, la dénomination de banque de développement suscite certaines interrogations.

D'abord, quant à ce qui les distingue des autres établissements de crédit appelés "banques commerciales". Ensuite, en ce qui regarde la manière dont ces "banques de développement" ont évolué depuis les indépendances. Ce sont ces différentes questions que nous tenterons d'examiner en nous intéressant en premier lieu au problème de la distinction entre banques de développement et banques commerciales (Section I), puis à la situation actuelle des banques de développement (Section II). Nous développerons notre étude en ce qui concerne plus particulièrement les Etats membres de l'Union monétaire Ouest Africaine (U.M.O.A.) et ceux de la zone que couvre la Banque des Etats de l'Afrique centrale (B.E.A.C.).

Section I : De la distinction entre les banques de développement et les banques commerciales

Section II : La situation actuelle des banques de développement.

(2) L. Schmandt, "Les banques de développement", C.E.F.E.B. (C.C.C.E.), 1963.

(3) Gilles Peltier, "A quoi servent les banques de développement ?", Banque, n° spécial, déc. 1980, p.7.

(4) "Les sociétés financières de développement : quelques aspects de leur politique et de leurs activités", Banque Mondiale, déc. 1968. Nous utiliserons indifféremment les termes de "banque de développement", "institution financière de développement" ou "société financière de développement".

TABEAU 6 CHRONOLOGIE DE LA CREATION DES PRINCIPALES SOCIETES FINANCIERES DE DEVELOPPEMENT (a) (U.M.O.A. et Zone B.E.A.C)
en 1985

PAYS	DENOMINATION	DATE DE CREATION	STATUT SELON QUE LES CAPITAUX SONT PRIVES OU/ET D'ETAT
COTE D'IVOIRE	CREDIT DE LA COTE D'IVOIRE	1955	SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE
NIGER	CREDIT DU NIGER	27 mars 1958	SOCIETE ANONYME
GABON	BANQUE GABONAISE DE DEVELOPPEMENT	1960	SOCIETE D'INTERET NATIONAL
CAMEROUN	BANQUE CAMEROUNAISE DE DEVELOPPEMENT	1960	SOCIETE D'ECONOMIE D'INTERET NATIONAL
MAURITANIE	BANQUE MAURITANIEENNE POUR LE DEVELOPPEMENT ET LE COMMERCE	1961	SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE
CONGO	BANQUE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT DU CONGO	1961	SOCIETE ANONYME
NIGER	BANQUE DE DEVELOPPEMENT DE LA REPUBLIQUE DU NIGER	29 mai 1961	SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE
BENIN	BANQUE BENINOISE POUR LE DEVELOPPEMENT	16 nov. 1961	SOCIETE D'ETAT
TCHAD	BANQUE DE DEVELOPPEMENT DU TCHAD	1962	ETABLISSEMENT D'INTERET NATIONAL

(a) Non comprises les institutions spécialisées dans le financement du développement rural (V. infra Tableau 7)

V. Annexe XXX la liste des principales sociétés financières de développement en Afrique

TABLEAU 6 CHRONOLOGIE DE LA CREATION DES PRINCIPALES SOCIETES FINANCIERES DE DEVELOPPEMENT (U.M.O.A. et Zone B.E.A.C.) en 1985

(suite)

PAYS	DENOMINATION	DATE DE CREATION:	STATUT SELON QUE LES CAPITAUX SONT PRIVES OU/ET D'ETAT
BURKINA-FASO	BANQUE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT DU BURKINA-FASO	6 avril 1962	SOCIETE ANONYME
CAMEROUN	SOCIETE NATIONALE D'INVESTISSEMENT DU CAMEROUN	19 juin 1963	SOCIETE D'ETAT
SENEGAL	BANQUE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT DU SENEGAL	26 mai 1964	SOCIETE ANONYME
COTE D'IVOIRE	BANQUE IVOIRIENNE DE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL	11 février 1965	SOCIETE ANONYME
TOGO	BANQUE TOGOLAISE DE DEVELOPPEMENT	12 déc. 1966	SOCIETE ANONYME
MALI	BANQUE DE DEVELOPPEMENT DU MALI	mars 1968	BANQUE D'ETAT
TOGO	SOCIETE NATIONALE D'INVESTISSEMENT DU TOGO	29 déc. 1971	SOCIETE D'ETAT DOTE DE LA PERSONNALITE MORALE ET DE L'AUTONOMIE FINANCIERE
COTE D'IVOIRE	BANQUE NATIONALE POUR L'EPARGNE ET LE CREDIT DE COTE D'IVOIRE	23 juin 1975	SOCIETE ANONYME
CENTRAFRIQUE	BANQUE DE CREDIT AGRICOLE ET DE DEVELOPPEMENT (b)	1984	

(b) Cette institution a été créée après la dissolution en novembre 1983 des deux anciennes banques de développement, la Banque centrafricaine d'investissement et la Banque nationale pour le commerce et le développement.

Section I : De la distinction entre les banques de développement et les banques commerciales

Nous souhaiterions montrer, d'une part, que du point de vue juridique, le législateur notamment de l'U.M.O.A. n'a établi aucune distinction entre les deux catégories d'institutions qui nous occupent (§ 1) ; d'autre part, que les critères existant d'ordre économique et financier sont relativement fragiles (§ 2). Aussi sera-t'il intéressant d'analyser la nature des rapports de concurrence ou de complémentarité entre les banques de développement et les banques commerciales (§ 3).

§ 1 - L'absence de critère juridique et ses conséquences pour les banques de développement

Dans les Etats membres de l'U.M.O.A., la dénomination de banque de développement n'a aucune portée juridique.

Dans un prochain chapitre, nous nous efforcerons de montrer que la législation de l'U.M.O.A. ne définit que deux institutions, les banques et les établissements financiers. Dans la définition des banques, la loi uniforme ne fait aucune référence aux banques de développement. Par conséquent, celles-ci ne constituent pas en Droit une catégorie particulière. D'un point de vue strictement juridique, on ne peut opérer aucune distinction entre banques de développement d'un côté et banques commerciales d'un autre côté. Ces deux types d'institutions constituent au regard du Droit une seule et même entité.

Cette méconnaissance des banques de développement par la loi bancaire entraîne certaines conséquences en ce qui concerne les contraintes imposées par la législation et par les autorités monétaires. Il faut penser

ici aux opérations qu'elles peuvent effectuer ainsi qu'aux règles auxquelles sont soumises toutes les banques que ce soit dans le domaine de la gestion financière et comptable ou dans celui du contrôle de leurs activités par les autorités et organes compétents.

Les banques de développement comme les banques commerciales peuvent effectuer toutes les opérations autorisées par la loi bancaire. A cet égard, les banques de développement sont potentiellement des banques à tout faire. Les seules limitations qui leur sont imposées sont celles contenues dans leur statut et leur règlement intérieur.

Les banques de développement doivent au même titre que les banques commerciales observer des règles de bonne gestion fixées par les autorités monétaires et soumises au contrôle notamment de la Banque centrale. Ainsi, les banques installées dans l'U.M.O.A. doivent, selon les instructions de la Banque centrale, respecter certains ratios :

- le coefficient de trésorerie impose aux banques de maintenir un rapport minimum de 75 % entre leurs actifs réalisables et disponibles et leurs dettes à court terme ;
- le rapport entre les fonds propres et les risques doit être au minimum de 6 % - clause difficile à évaluer et à appliquer compte tenu de l'imprécision de la notion de risque ;
- le rapport entre les immobilisations et les participations d'une part, et les fonds propres d'autre part, ne doit pas dépasser 100 % ;
- le coefficient de division des risques interdit à une banque d'accorder à une seule et même entreprise un montant de concours excédant le montant de ses fonds propres ;

- les fonds propres effectifs d'une banque doivent à tout moment être supérieurs au minimum de capital social imposé dans chaque Etat ;
- une banque ne peut pas prendre dans une seule et même entreprise une participation supérieure à 15 % de ses fonds propres effectifs et contrôler plus de 25 % du capital de la société ;
- les concours aux personnes participant à l'administration, à la gérance, au contrôle ou au fonctionnement d'une banque ne doivent pas dépasser 20 % de ses fonds propres effectifs.

Par ailleurs, la création des banques de développement au sens strict du terme, est soumise aux mêmes règles notamment d'agrément, d'inscription sur la liste des banques, de comportement des dirigeants sociaux.

Il faut donc en conclure que les banques de développement doivent assurer leur gestion avec la même rigueur que les banques commerciales faute de quoi elles encourraient les mêmes sanctions. On peut donc regretter que les pouvoirs publics africains imposent trop fréquemment à ces organismes le traitement de certaines opérations ou l'adoption de certains comportements au mépris des règles élémentaires de saine gestion.

§ 2 - Les aspects économiques et financiers de la distinction entre les banques de développement et les banques commerciales

Il ne fait aucun doute que les banques de développement ont une "mission générale de promotion et de développement" ; elles doivent "contribuer à la réalisation des politiques nationales d'investissements" et sont considérées comme des "réponses créatives au défi du développement face à la pénurie relative des capitaux et des talents d'entrepreneurs" (5).

(5) G.Peltier, "A quoi servent les banques de développement ?", art.précité p.7.

L'on admet toutefois que certaines caractéristiques les rapprochent des banques commerciales (A). Mais par certains côtés, les deux types de banques présentent dans leur fonctionnement quotidien des "différences qu'on ne saurait négliger, tant au plan de la sécurité monétaire qu'à celui des services rendus" (B) (6).

A - Les facteurs de rapprochement entre les banques de développement et les banques commerciales

Comme l'écrit M. Jacques Alibert, "financer le développement, c'est, d'une part, financer les processus qui engendrent l'expansion au moyen d'opérations commerciales à court terme, et, d'autre part, financer la création de structures nouvelles par des opérations financières à moyen et long terme" (7). On peut donc penser qu'au regard de la nature de leurs opérations, les banques de développement et les banques commerciales participent au financement du développement. Certes, elles ont les unes et les autres leur justification et leur motivation propres.

Du point de vue de leurs structures, on observe certains facteurs de rapprochement. Notamment l'Etat a souscrit au capital des banques de développement, ce qui semble évident, mais aussi des banques commerciales.

Au Cameroun, l'Etat est actionnaire de la Bank of credit and commerce Cameroon (20 %), de la Banque internationale pour l'Afrique occidentale (B.I.A.O.)-Cameroun (25 %), de la Banque internationale pour le commerce et l'industrie du Cameroun (39 %), de la Boston Bank Cameroon (20 %), de la Cameroon Bank (Westbank) (14,18 %), de la Chase Bank Cameroon S.A. (25 %), de la Société camerounaise de banque (35 %), de la Société générale de banques au Cameroun (30 %).

(6) Jacques Alibert, "Banques de développement et banques commerciales", Association pour l'étude des problèmes d'outre-mer, n°148, février 1978, p.3.

(7) Ibid, p.1.

Au Congo, l'Etat a souscrit directement au capital des banques commerciales suivantes :

- Banque commerciale congolaise : 57,8 %
- Banque internationale du Congo : 51,0 %
- Union congolaise de banques : 51,0 %

En Côte d'Ivoire, la participation directe de l'Etat dans les banques commerciales s'établit comme suit :

- B.I.A.O. - Côte d'Ivoire : 35,00 %
- Banque internationale pour le commerce et l'industrie de la Côte d'Ivoire : 26,00 %
- Compagnie financière de la Côte d'Ivoire : 18,50 %
- Société générale de banques en Côte d'Ivoire : 8,58 %
- Société ivoirienne de banque : 32,50 %

Les intérêts directs de la République gabonaise dans les banques commerciales s'établissent ainsi qu'il suit :

- Banque internationale pour le commerce et l'industrie du Gabon : 25,00 %
- Banque internationale pour le Gabon : 10,00 %
- Union gabonaise de banque : 25,00 %

Au Sénégal, l'Etat détient directement une partie du capital des banques commerciales suivantes : la B.I.A.O.-Sénégal, la Banque internationale pour le commerce et l'industrie du Sénégal (B.I.C.I.S.) et l'Union sénégalaise de banque (U.S.B.) à hauteur respectivement de 35 %, 42 % et 62,24 %.

On note également comme facteur de rapprochement, la participation des banques commerciales au capital des banques de développement et réciproquement.

S'agissant de la participation des banques commerciales au capital des banques de développement, on retiendra d'abord le cas du Burundi. Dans ce pays, toutes les banques commerciales de la place participent au capital de la Banque nationale pour le développement économique à concurrence de 3,05 % chacune.

Au Niger, une partie du capital de la Banque de développement est détenue notamment par le Crédit Lyonnais, la Société tunisienne de banque et l'Union tunisienne de banque à raison respectivement de 2,6 % pour chacune des deux premières banques commerciales et 2,7 % pour la troisième.

Au Sénégal, trois banques commerciales locales participent au capital de la Société Financière Sénégalaise pour le Développement de l'Industrie et du Tourisme (S.O.F.I.S.E.D.I.T.). Il s'agit de la B.I.A.O. - Sénégal (3,84 %), de la Société générale de banques au Sénégal (S.G.B.S.) (7,69 %) et de l'U.S.B. (7,69 %). Par ailleurs, au capital de la Banque de l'Habitat du Sénégal (B.H.S.) participent trois banques commerciales de la place : la B.I.A.O.-Sénégal (3,64 %), la B.I.C.I.S. (4,55 %) et l'U.S.B. (2,73 %). Enfin, parmi les banques commerciales ayant souscrit au capital de la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (C.N.C.A.S.), on relève la B.I.C.I.S., la S.G.B.S. et l'U.S.B. pour un total de 15 %. Mais aucune banque commerciale de la place ne participe au capital de la B.N.D.S.

Cela étant, réciproquement, de nombreuses banques de développement participent au capital des banques commerciales.

Au Cameroun, la Banque de développement a pris des participations au capital de sept banques commerciales (8).

La Banque nationale de développement du Congo est actionnaire de la Banque commerciale congolaise (5,3 %).

Au Gabon, la Banque gabonaise de développement a souscrit à hauteur de 3,75 % du capital de l'Union gabonaise de Banque.

Au Sénégal, la B.N.D.S. détient 7,5 % du capital de l'U.S.B.

(8) Il s'agit de la B.I.C.I.C. (12 %), la B.I.A.O.-Cameroun (10 %), la S.C.B. (25 %), la S.G.B.C. (15 %), Paribas-Cameroun (10 %), Boston Bank Cameroun (7 %), Bank of credit and commerce Cameroon (7 %).

B - Analyse théorique de la spécificité des banques de développement et des banques commerciales

Certaines spécificités peuvent être relevées au regard notamment de leurs structures financières et de l'utilisation de leurs ressources.

D'une manière générale, les ressources des banques commerciales sont constituées :

- par un capital ou une dotation selon que le siège social est ou non situé sur le territoire national ;
- par des dépôts de la clientèle ;
- ou par des fonds collectés grâce à des emprunts.

Presque toujours les ressources courtes sont plus importantes que les ressources longues ou à terme. Les banques commerciales ne reçoivent qu'exceptionnellement des dépôts publics qu'elles ne considèrent pas comme des ressources constantes.

En revanche, les banques de développement ont vocation à recevoir des fonds à moyen et long terme provenant de l'Etat ou des établissements publics nationaux ou internationaux. Elles effectuent des opérations pour le compte de ces mêmes organismes. En outre, elles empruntent à moyen et long terme auprès des institutions financières de développement telles que la Banque mondiale ou la Caisse centrale de coopération économique. Ainsi, l'essentiel de leurs ressources sont à moyen et long terme. Cependant, tel n'est pas toujours le cas ; certaines banques de développement connaissent des déficits en ressources longues et font appel comme les banques commerciales aux disponibilités à court terme de leur clientèle. La B.N.D.S. par exemple présentait au 30 septembre 1983 des exigibilités à court terme de 63 milliards contre des exigibilités à moyen et long terme de 24 milliards.

Il apparaît ainsi que le critère de la durée des ressources est relativement fragile et que de ce point de vue il peut n'y avoir aucune spécificité des banques de développement par rapport aux banques commerciales.

Du point de vue de leurs emplois, les crédits à court terme représentent une proportion plus importante des engagements des banques commerciales. Les banques de développement, en revanche, accordent en principe des crédits à moyen et long terme pour un montant plus élevé.

Au Cameroun par exemple, les crédits accordés par les banques commerciales et les banques de développement ont évolué ainsi qu'il suit selon leur durée :

BANQUES COMMERCIALES (montant en millions de francs C.F.A.)

	1976		1980		1984	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
COURT TERME	112 776	88,1	279 736	72,4	561 699	73,5
MOYEN ET LONG TERME	15 340	11,9	106 637	27,6	201 697	26,5

BANQUES DE DEVELOPPEMENT

	1976		1980		1984	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
COURT TERME	4 500	31,1	10 316	34,1	15 088	35,3
MOYEN ET LONG TERME	9 870	68,7	19 924	65,9	27 645	64,7

Source : B.E.A.C. Etudes et statistiques, n°124, août-sept. 1985.

Au 31 décembre 1980, au bilan équilibré de la Banque nationale de développement du Congo, on relève au titre de l'encours net :

- 7 037,45 millions de prêts à long terme
- 3 955 millions de prêts à moyen terme
- 739,9 millions de prêts à court terme

La répartition des crédits par terme d'échéance accordés par la Banque gabonaise de développement est la suivante (en %) :

	COURT TERME	MOYEN TERME	LONG TERME
1980	15,60	61,89	22,51
DEPUIS L'ORIGINE (1960)	29,00	37,02	33,98

Il arrive toutefois qu'une banque de développement connaisse des difficultés pour collecter des ressources longues. Ou encore, du fait de la mauvaise qualité des dossiers susceptibles de bénéficier de concours à moyen et long terme, elle se trouve dans la nécessité d'intervenir davantage dans des financements à court terme dont le rendement serait satisfaisant et le risque limité. Ce comportement sera d'autant plus recommandé que la banque ne pourrait sans risque procéder à la "transformation", c'est-à-dire utiliser les ressources à court terme pour nourrir des crédits à moyen ou à long terme. Une des règles de saine gestion est que la durée des prêts doit être fonction de celle des ressources.

La situation de quelques banques de développement comparée à celle des banques commerciales permet de se rendre compte de la fragilité du critère de distinction tenant à la durée des crédits accordés.

Répartition des crédits consentis par les banques de développement et les banques commerciales tchadiennes

BANQUES DE DEVELOPPEMENT (montant en millions de francs C.F.A.)

ANNEES	COURT TERME		MOYEN ET LONG TERME	
	Montant	%	Montant	%
1978	7 700	83,6	1 513	16,4
1979	9 025	85	1 593	15
1980	8 676	84,3	1 613	15,7
1984	6 604	80,4	1 613	19,6

BANQUES COMMERCIALES

ANNEES	COURT TERME		MOYEN TERME	
	Montant	%	Montant	%
1978	16 303	74,5	5 578	25,5
1980	20 004	73,6	7 186	26,4
1982	14 576	67	7 198	33
1984	30 068	79,7	7 645	20,3

Source : B.E.A.C. Etudes et statistiques, n°124, août-sept. 1985.

Répartition par terme de l'encours global des crédits accordés par la Banque de développement du Mali (1981) :

CREDITS A COURT TERME : 122 785 millions F.M. (80 % du total)

CREDITS A MOYEN ET LONG TERME : 28 992 millions F.M. (20 % du total)

ENCOURS GLOBAL : 151 777 millions F.M.

Répartition par terme des crédits accordés par la Banque camerounaise de développement :

:	:	:	:
:	1981/82	1982/83	:
-----	-----	-----	-----
: COURT TERME	: 65,72 %	: 70,77 %	:
: MOYEN TERME	: 34,28 %	: 29,23 %	:
:	:	:	:
:	:	:	:

Répartition par terme des crédits accordés par la Banque de développement de la République du Niger

(en millions de francs C.F.A.)

:	:	:	:
: Au 30 septembre	: 1982	: 1983	:
-----	-----	-----	-----
: COURT TERME	: 51 846	: 57 768	:
: MOYEN TERME	: 12 410	: 33 004	:
:	:	:	:
:	:	:	:

Ces quelques exemples parmi d'autres montrent que dans certains cas le terme des crédits ne permet pas d'opérer une distinction entre les banques de développement et les banques commerciales.

Il faut toutefois souligner que les Institutions spécialisées dans le financement de l'agriculture accordent pratiquement plus de crédit à court terme pour répondre aux immenses besoins de commercialisation des produits agricoles surtout d'exportation. Ainsi, par exemple la Caisse nationale de crédit agricole du Togo a-t-elle consenti des prêts pour un montant de 10 770 millions de francs C.F.A. réparti comme suit : (fin sept. 1983)

- prêts à court terme : 70 % du total ;
- prêts à moyen et long terme : 30 % du total.

§ 3 - Banques de développement et banques commerciales : de la complémentarité objective à la concurrence effective

Au regard de leurs préoccupations respectives et de l'analyse théorique des ressources et des emplois des banques de développement et des banques commerciales, on pourrait conclure qu'il existe le plus souvent une complémentarité objective entre les deux types de banques. Cela a été souligné par certains auteurs, notamment M. Jacques Alibert.

"L'éthique des banques commerciales est liée à la notion de service. Il s'agit pour elles de s'organiser de manière à pouvoir faire face à toutes les situations qui se présentent à la clientèle ou à la demande des gouvernements, et de trouver rapidement des solutions à une multitude de problèmes, parfois complexes, dans le respect de la loi et des normes professionnelles et avec un souci de rentabilité".

"Les banques commerciales doivent procurer à leur clientèle le lubrifiant nécessaire à ces opérations, et assurer notamment le fonds de roulement des entreprises".

"La vocation des banques de développement est plus spécifique". Elles concourent "au financement d'importants investissements privés et souscrivent des participations".

"Leur objectif fixé par l'Etat, consiste à apporter un concours technique et financier à la réalisation de projets susceptibles de promouvoir le développement économique et social de l'Etat concerné".

"Nombre de leurs opérations ne peuvent donc être envisagées que sous forme de prêts à moyen terme, voire à long terme, ou sous forme de prises de participation dans le capital des sociétés de développement régional ou d'équipement, ou encore de sociétés privées".

"Réalisant des opérations pour le compte de l'Etat, des collectivités et établissements publics, les banques de développement ont nécessairement, dans le cadre étatique, une mission plus définie et plus orientée que ne l'est celle des banques commerciales".

"Il leur incombe... d'être les auxiliaires de l'Etat dans sa politique de développement économique et social et de contribuer à atteindre les objectifs du Plan. Elles sont moins concernées que les banques commerciales par la vie au jour le jour des entreprises et des ménages, et peuvent donc se consacrer à des activités moins dispersées. Une certaine spécialisation définie par l'Etat marque leur vocation particulière dans la stratégie économique nationale" (9). En bref et en clair, "les banques ordinaires sont davantage, en raison de leur origine et de leurs préoccupations, axées sur les relations entre les économies nationales et les économies étrangères... L'appareil bancaire ordinaire mettant en évidence le caractère extraverti de certaines économies nationales, la Banque de développement par une action complémentaire devait s'attacher à faciliter le développement des relations économiques à l'intérieur du pays". (10)

A vrai dire, ainsi que nous l'évoquions plus haut, en l'absence d'obstacle législatif ou statutaire, et en présence des difficultés financières mais aussi de l'importance des demandes de la clientèle, de nombreuses banques de développement sont devenues des concurrents des banques commerciales. Cette concurrence se manifeste aussi bien dans le domaine des opérations à court terme que dans celui des autres services rendus aux clients.

Mais il faut le souligner, la concurrence en matière de collecte de dépôts est marquée par la prééminence des banques commerciales.

(9) J.Alibert, "Banques de développement et banques commerciales", art.précité, p.7,8 et 11.

(10) G.Peltier, "A quoi servent les banques de développement", art.précité, p.8.

A titre d'illustration, dans l'ensemble des Etats de la zone B.E.A.C. la répartition des dépôts bancaires est la suivante :

	(en millions de F C.F.A.)			(en pourcentage)		
	1980	1982	1984	1980	1982	1984
BANQUES COMMERCIALES	430 041	733 036	990 873	92,9	93,6	91,6
BANQUES DE DEVELOPPEMENT	15 043	24 106	54 109	3,3	3,1	5,0
TOTAL ETABLISSEMENTS BANCAIRES	445 084	757 142	1 044 982	96,2	96,7	96,6

Source : B.E.A.C. Etudes et statistiques, n°122, mai 1985.

Au Sénégal, les dépôts bancaires se répartissent comme suit :

	(en millions de F C.F.A.)		
	1981	1982	1983
B.N.D.S.	12 250	17 511	19 394
S.G.B.S.	26 600	33 110	36 790
B.I.C.I.S.	32 641	37 348	54 568
B.I.A.O.-Sénégal	24 029	28 757	29 483
U.S.B.	25 839	41 518	39 511

Dans l'ensemble des Etats africains, plusieurs raisons permettent d'expliquer cette prédominance des banques commerciales dans la collecte de l'épargne interne. Leur nombre est plus important ; leur réseau d'agences est plus dense ; elles font preuve de plus de dynamisme et d'esprit commercial. C'est ce dont témoignent notamment les avantages offerts à l'épargnant : lien épargne-crédit, grande diversité de formules de placement, rémunération généralement plus attrayante.

Par les développements qui précèdent, nous avons essayé de montrer les difficultés tenant à la détermination d'un critère stable de distinction entre les banques de développement et les banques commerciales. C'est l'examen de la situation des premières que nous envisageons maintenant.

Section II : La situation actuelle des banques de développement

Les banques africaines de développement présentent des diversités dans certains domaines (§ 1). Mais elles suscitent toutes une question importante, celle de leur efficacité, de leur contribution à l'investissement nécessaire à la croissance et au développement économique et social des pays concernés (§ 2). Quelle que soit la contribution apportée par les institutions financières, il demeure une série de difficultés qui nécessitent une attention particulière (§ 3).

§ 1 - La diversité des banques de développement

A - La diversité au regard des domaines d'intervention et des structures

La plupart des banques de développement créées au lendemain des indépendances (11) étaient des institutions polyvalentes, c'est-à-dire des banques "à tout faire". Leurs statuts indiquent que leur objet est :

- d'accorder des crédits à court, moyen ou long terme à des personnes physiques ou morales, du secteur public ou privé pour l'exercice de leurs activités agricoles, commerciales, industrielles ou autres ; que ces crédits soient destinés à la production ou à la consommation ;
- de fournir aux entreprises à promouvoir diverses formes d'assistance : technique - participation aux études de faisabilité des projets -, juridique - enregistrement d'actes de sociétés -, financière - placement de titres, courtage -, et de gestion - administration des entreprises, comptabilité, commercialisation ;
- de prendre des participations au capital des sociétés existantes ou en formation.

(11) On admet que les premières banques de développement ont été créées au début des années 50 et on estime à 400 le nombre de ces institutions existantes aujourd'hui dans le monde.

Comme on peut le constater, la Banque de développement polyvalente "est à la fois une entreprise de services, et un distributeur de crédit et de moyens de financement qui a vocation pour intervenir dans les différentes phases du processus économique ; et cela dans les divers secteurs d'activité" (12).

Mais vers la fin de la première décennie des indépendances, les problèmes spécifiques à certains secteurs en particulier l'agriculture - base de plusieurs économies africaines - se sont posés avec beaucoup plus d'acuité ; d'autant que les organismes pré-existants ont vite révélé leurs insuffisances en matière de promotion des différentes branches de l'économie. A partir des années 67 s'est manifestée la tendance dans certains Etats à créer des institutions spécialisées dans un secteur d'intervention. D'abord furent mis en place des organismes pour le financement du développement de l'agriculture. La principale préoccupation des pouvoirs publics a été de développer les cultures de rente, de parvenir à l'autosuffisance alimentaire et de permettre l'organisation de la vie économique et sociale en milieu rural. Aujourd'hui, la majorité des pays africains sont dotés de ce type d'institutions. Parmi ceux qui n'en ont pas créé une, certains notamment le Burundi, la Gambie, le Rwanda ont une superficie cultivable relativement faibles.

D'autres pays, la Mauritanie par exemple, n'ont pas réellement une vocation agricole.

(12) Robert Badouin, "Les banques de développement", Revue française d'études politiques africaines, n°92, août 1973, p.28.

(U.M.O.A. et Zone B.E.A.C.) 1960 - 1985

PAYS	DENOMINATION	DATE DE CREATION	STATUT
TOGO	CAISSE NATIONALE DE CREDIT AGRICOLE	14 juin 1967	Etablissement public doté de l'auto-nomie administrative et financière
NIGER	CAISSE NATIONALE DE CREDIT AGRICOLE	20 septembre 1967	Etablissement public à statut spécial
COTE D'IVOIRE	BANQUE NATIONALE POUR LE DEVELOPPEMENT AGRICOLE	6 janvier 1968	Société anonyme
CAMEROON	FONDS NATIONAL DE DEVELOPPEMENT RURAL	mai 1973	Etablissement public
BENIN	CAISSE NATIONALE DE CREDIT AGRICOLE	22 août 1975	Société bancaire d'économie mixte
BURKINA-FASO	CAISSE NATIONALE DE CREDIT AGRICOLE	14 août 1979	Société d'économie mixte
MALI	BANQUE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE	30 mars 1981	Société anonyme d'économie mixte
SENEGAL	CAISSE NATIONALE DE CREDIT AGRICOLE	6 avril 1984	Société anonyme d'économie mixte
GABON	BANQUE NATIONALE DE CREDIT RURAL (b)	1984	

(a) On précisera que la Guinée a créé dès 1961 une institution spécialisée : la Banque Nationale de Développement Agricole (B.N.D.A.)

(b) Jusqu'en 1984, le financement de l'agriculture était assuré par la Caisse Nationale de Crédit Rural ayant le statut d'établissement financier public sous tutelle du ministère de l'Agriculture. Cet organisme a été supprimé et une nouvelle institution, la B.N.C.R., a été créée à sa place.

Certains Etats ont créé des institutions financières spécialisées dans un autre secteur, notamment l'Habitat (13), l'Industrie (14) ou le Tourisme (15).

D'autres Etats ont constitué des organismes spécialisés dans le financement de deux secteurs à la fois : Agriculture et Industrie (Ethiopie - Agricultural and Industrial Development Bank), industrie et commerce (Kenya - Industrial and Commercial Development Corporation).

Pour ce qui concerne le Sénégal, nous avons noté qu'au lendemain de son indépendance en 1960, il comptait deux institutions financières statutairement polyvalentes : le Crédit du Sénégal devenu le Crédit populaire sénégalais (C.P.S.) et la Banque Sénégalaise de développement (B.S.D.). Nous avons également précisé que dans les faits, chacun de ces deux organismes consacrait l'essentiel de ses efforts à des secteurs particuliers : l'Agriculture et l'Industrie pour la B.S.D., le Commerce et le Crédit social pour le C.P.S. Par ailleurs, nous avons indiqué que ces institutions ont fusionné en 1964. De cette fusion est née une institution polyvalente, la B.N.D.S. Cet organisme avait jusqu'en 1984 orienté l'essentiel de son action vers le financement du développement rural. Aussi pour répondre aux besoins d'investissement de l'industrie et assurer le financement de deux autres secteurs en pleine expansion, la pêche industrielle et le tourisme (16) le Gouvernement sénégalais créa-t'il en 1974, la Société Financière Sénégalaise pour le Développement de l'Industrie et du Tourisme (S.O.F.I.S.E.D.I.T.)

-
- (13) Cameroun (Crédit foncier du Cameroun), Egypte (Crédit foncier égyptien), Gabon (Crédit foncier du Gabon), Ghana (Bank for Housing and Construction), Kenya (Housing finance company of Kenya limited), Libéria (National Housing and Savings Bank), Tanzanie (Tanzania Housing Bank)...
- (14) Côte d'Ivoire (Banque ivoirienne de développement industriel), Egypte (Development Industrial Bank), Kenya (Industrial Development Bank limited), Madagascar (Banque nationale pour le développement industriel), Nigéria (Nigerian Industrial Development Bank Limited), Soudan (The industrial Bank of Sudan)...
- (15) Kenya (Kenya Tourists development Corporation), Tunisie (Compagnie financière immobilière et touristique). Au Sénégal, un projet de création d'une banque pour le financement du tourisme a fait l'objet de nombreuses discussions, mais il a finalement été abandonné semble-t'il. Le Conseil des ministres sénégalais du 29 avril 1986 a examiné et adopté un projet de décret portant création du Crédit hôtelier dont la gestion sera confiée à la S.O.F.I.S.E.D.I.T. Cette solution de la domiciliation du Crédit Hôtelier dans les guichets de la S.O.F.I.S.E.D.I.T. a été préférée en raison du double avantage qu'elle présente : d'une part, elle évite aux Pouvoirs publics la création d'une nouvelle institution financière, avec tout ce que cela comporte de charges récurrentes ; d'autre part, l'expérience des cadres de la S.O.F.I.S.E.D.I.T. en matière d'analyse financière de projets touristiques, pourra rendre le Crédit hôtelier opérationnel dès sa mise en place.
- (16) V. not. Arthur Tibesear, "Le tourisme dans la politique de développement"

Au mois de février de la même année, le Gouvernement sénégalais avait créé avec l'appui des investisseurs koweïtiens la Banque sénégal-koweïtienne (B.S.K.) pour satisfaire les besoins en ressources à moyen et long terme des hommes d'affaires sénégalais.

Les problèmes de financement de logements modernes devenant de plus en plus aigus du fait de l'accroissement démographique, notamment de la région du Cap-Vert (17), le Gouvernement décida en 1979 la création d'une institution financière spécialisée, la Banque de l'Habitat du Sénégal (B.H.S.)

En 1984, est intervenue une réforme importante instituant une nouvelle politique agricole. L'un des aspects essentiels de cette réforme est l'isolement du compartiment Agriculture de la B.N.D.S. dans un organisme spécialisé, la Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal. Il faut dire que cette réforme était, semble-t-il, souhaitée par la B.N.D.S. Celle-ci espère ainsi en finir avec un secteur qui lui coûtait trop cher. Une telle situation était due aux nombreux impayés liés à l'octroi de crédits hasardeux et aux difficultés de recouvrement des créances auprès des paysans qui n'avaient pas de relations directes avec la Banque.

Il semble toutefois que la B.N.D.S. continuera à accorder des prêts individuels à des exploitants agricoles dont les projets présenteraient un intérêt économique et une rentabilité financière suffisante. Il est important à cet égard que la B.N.D.S. s'efforce, davantage que par le passé, à financer dans une large proportion des exploitants agricoles professionnels. Ce sont eux qui ont davantage le souci d'augmenter la production agricole et corrélativement leur seule source de revenu. Il faudra dès lors financer le moins possible les projets des salariés ou des fonctionnaires dont le seul souci serait de tirer d'un verger les ressources nécessaires pour bou-

(17) V. Not. A.A. Oumar Wane, "La croissance urbaine au Sénégal : urbanisation et extension de Dakar", Mondes en développement, t.13, n°52, 1985, pp. 553-580

cler leur fin de mois. Il est évident que l'agriculture comporte d'énormes risques. Il est donc de première importance d'effectuer une bonne évaluation de ces risques, un meilleur encadrement des exploitants, un suivi rigoureux et direct de la réalisation des projets en recourant à un personnel compétent et motivé. On peut espérer de cette manière obtenir des résultats satisfaisants. Au reste, une expérience tentée en 1980-1981 par la B.N.D.S. en matière de financement de la production et de la commercialisation des produits maraîchers avait donné des résultats très encourageants (18).

(18) V. infra p.598

TABEAU 8 CHRONOLOGIE DE LA CREATION DES SOCIETES FINANCIERES DE DEVELOPPEMENT AU SENEGAL

INSTITUTIONS	DATE DE CREATION	ROLE
BANQUE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT DU SENEGAL (B.N.D.S.)	26 mai 1964	Banque polyvalente
BANQUE SENEGALO-KOWEITienne (B.S.K.)	28 février 1974	Prêts à moyen et long terme aux hommes d'affaires sénégalais
SOCIETE FINANCIERE SENEGALAISE POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE ET DU TOURISME (S.O.F.I.S.E.D.I.T.)	19 mars 1974	Financement à moyen et long terme de l'industrie, du tourisme et de la pêche industrielle
BANQUE DE L'HABITAT DU SENEGAL (B.H.S.)	octobre 1979	Promotion et amélioration de l'habitat
CAISSE NATIONALE DE CREDIT AGRICOLE DU SENEGAL (C.N.C.A.S.)	6 avril 1984	Financement du développement rural (crédits à moyen et long terme pour les deux tiers)

B - La diversité au regard de la structure du capital social

On peut à cet égard distinguer trois séries d'institutions : celles à capitaux exclusivement publics, celles à capitaux entièrement privés, enfin celles à capitaux mixtes avec une participation plus ou moins forte de l'Etat concerné.

Sur un échantillon de 75 Sociétés financières de développement, représentatif du continent africain, les résultats obtenus sont les suivants (pourcentage du total des institutions) :

- Etat actionnaire majoritaire (plus de 50 %)	38,6 %
- Etat seul actionnaire	26,6 %
- Etat actionnaire minoritaire (moins de 50 %)	24,0 %
- Aucune participation directe de l'Etat	6,6 %
- Banque centrale seule actionnaire	4,0 %

Cette dernière catégorie d'institutions comprend notamment une banque égyptienne, la Development Industrial Bank et deux banques soudanaises, l'Agricultural Bank of Sudan et la Sudanese Savings Bank. Mais d'autres cas existent dans lesquels la Banque centrale n'a pris aucune participation : exemple, l'Industrial Development Bank Limited du Kenya.

Les ressources propres autres que celles apportées par l'Etat peuvent consister en fonds d'origine africaine ou en fonds d'origine externe :

- Dans les participations d'origine africaine, on trouve le plus souvent :
 - . les banques centrales ;
 - . les institutions financières nationales ou régionales de développement ;
 - . les banques commerciales de la place ;

- . les entreprises ou établissements du secteur public ou para-public - Caisses de sécurité sociale, Instituts de prévoyance ;
- . les investisseurs institutionnels comme les compagnies d'assurances ;
- . les sociétés privées, voire des personnes physiques.

- Les participations étrangères intéressent en premier lieu, selon les zones d'influence, les institutions nationales de financement du développement. On trouve ainsi la Caisse centrale de coopération économique (C.C.C.E.), la Commonwealth Development Corporation (C.D.C.), les Fonds et Banques arabes de développement, la Société allemande de développement (D.E.G.). La D.E.G. (Deutsche Gesellschaft für Wirtschaftliche Zusammenarbeit Entwicklungsgesellschaft) participe faiblement - moins de 10 % le plus souvent - au capital de certaines banques de développement sans avoir une zone d'intervention privilégiée.

La présence étrangère dans les banques de développement est en outre marquée par les participations des banques commerciales européennes et américaines.

Parmi les institutions régionales et internationales de financement du développement, on relève notamment la Banque Ouest-Africaine de développement, la Banque européenne d'investissement et la Société financière internationale. La Banque africaine de développement semble avoir seulement souscrit au capital de deux banques de développement : la Development Bank of Zambia et la National Development Bank Limited de Sierra Leone.

Quelques particularités méritent d'être soulignées. Ainsi les intérêts suisses avec la souscription par la "Banque de participation et de placement" à 50 % au capital de la "Banque de crédit agricole et de développement de Centrafrique". Ou encore The Liberian Trading and Development Bank

Limited dont la totalité du capital semble être détenue par des actionnaires italiens : la Banco di Roma, la Banca commerciale italiana, le Credito italiano et la firme FIAT.

Les participations des Japonais au capital des banques africaines de développement sont peu nombreuses. Les seuls cas portés à notre connaissance sont ceux de la Banque rwandaise de développement et la Development Bank of Zambia dont des parts symboliques du capital sont détenues par la Bank of Tokyo. Il convient de noter également que d'autres banques nippones comme la Dai-ichi Kangyo Bank Limited, la Mitsubishi Trust and Banking Corporation, la Fuji Bank Limited, la Mitsui Bank Limited et la Mitsubishi Bank Limited participent au capital de la Development Bank of Zambia.

§ 2 - De la contribution des sociétés financières au développement des pays africains.

Avant de porter une appréciation sur la contribution des institutions financières, il importe de donner quelques précisions sur la notion de développement.

Le concept de développement ne semble pas avoir été défini d'une manière générale. On comprend l'embarras des pays industrialisés lorsqu'il s'agit d'adopter une terminologie qui soit susceptible de rendre compte des réalités socio-politiques, économiques et culturelles des pays du Tiers-Monde (19). On admet toutefois que le développement n'est pas la croissance. En effet, il peut y avoir croissance sans développement. Mais le développement semble impliquer nécessairement *à la fois la croissance et l'amélioration de la qualité du facteur humain* : éducation, santé, logement,

(19) Selon que l'on est optimiste ou pessimiste au regard de certaines réalités, on parle notamment de pays en développement (P.E.D.), de pays en voie de développement (P.V.D.), de pays sous-développés (P.S.D.), de pays moins avancés (P.M.A.), de pays sous équipés (P.S.E.), de pays à économie dominée (P.E.D.), de pays à développement contrôlé (P.D.C.). La Banque mondiale classe les pays en développement en deux grandes catégories : - les pays à faible revenu, dont le produit national brut (P.N.B.) par habitant était inférieur à 400 dollars en 1983 ; - et les pays à revenu intermédiaire dont le P.N.B. par habitant était égal ou supérieur à 400 dollars en 1983. Les pays à revenu intermédiaire peuvent également être divisés entre pays exportateurs de pétrole et pays importateurs de pétrole.

transport, ... ; car la promotion humaine est à la base de tout développement.

Convenons avec M. Samuel Nana-Sinkam, que "le développement n'est pas un stade auquel parvient un pays lorsqu'il a surmonté un certain nombre d'obstacles ou lorsque son revenu par habitant a atteint un niveau déterminé, de nos jours. C'est au contraire un processus continu, sans fin, stimulant, envahissant, tantôt destructif, tantôt constructif, dont l'essentiel consiste à inculquer aux hommes un nouveau comportement, de nouvelles idées, une attitude ouverte aux changements, un désir de progrès et la capacité d'appliquer des solutions scientifiques à un nombre toujours plus grand de problèmes" (20).

Ces précisions étant faites, on admet que l'analyse empirique et l'observation statistique ne permettent pas d'affirmer que les banques de développement ont joué un rôle significatif dans l'évolution du taux d'investissement des pays en voie de développement. Il est de fait que la situation économique et sociale de nombre de pays ne s'est guère améliorée, que pour certains, elle s'est même au contraire dégradée.

Si l'on prend en considération le produit national brut (P.N.B.) par habitant, on constate une très faible augmentation en ce qui concerne l'Afrique. En effet, de 1950 à 1975, c'est-à-dire en vingt cinq ans, le produit national brut par tête de ce continent est passé de 170 à 308 dollars U.S. de 1974. La moyenne du taux de croissance annuelle du P.N.B. par tête du continent a évolué selon les statistiques de la B.I.R.D. comme suit : 1950-1960 : 2,4 % ; 1960-1970 : 2,2 % ; 1970-1975 : 2,8 % .

(20) Samuel Nana-Sinkam, "Pays candidats au processus de développement. Capacité d'absorption. Assistance extérieure et modèles de croissance économique", Paris, la Haye, Mouton, 1975, p.154.

TAB¹LEAU 9 TAUX ANNUEL MOYEN DE CROISSANCE (%) DE L'INVESTISSEMENT
INTERIEUR BRUT

PAYS	1965-73	1973-83
ETHIOPIE	1,5	2,6
MALI	1,0	4,2
ZAIRE	10,2	4,9
BURKINA-FASO	13,7	- 3,7
MALAWI	16,0	
UGANDA	2,1	- 5,2
BURUNDI	- 1,4	15,7
NIGER	4,6	3,5
TANZANIE	9,6	4,4
SOMALIE		- 8,2
RWANDA	6,3	
REP. CENTRAFRICAINE	2,3	- 6,7
TOGO	3,3	- 0,2
BENIN	3,9	10,3
GUINEE		- 0,7
GHANA	- 3,5	- 8,1
MADAGASCAR	3,9	- 1,0
SIERRA LEONE	- 1,4	1,1

(A suivre)

TABLEAU 9 TAUX ANNUEL MOYEN DE CROISSANCE (%) DE L'INVESTISSEMENT
INTERIEUR BRUT (suite)

PAYS	1965-73	1973-83
KENYA	15,9	3,4
SOUDAN	0,2	5,6
TCHAD	4,5	
SENEGAL	8,1	- 0,7
LESOTHO	11,0	
LIBERIA	5,6	1,5
MAURITANIE	12,5	7,0
ZAMBIE	6,2	- 12,5
EGYPTE	- 1,5	12,0
COTE D'IVOIRE	10,2	6,0
ZIMBABWE	9,2	1,9
MAROC	11,0	2,4
NIGERIA	15,2	3,5
CAMEROUN	8,6	10,6
CONGO	9,3	10,2
TUNISIE	3,6	9,5
ALGERIE	17,4	7,2
LIBYE	2,7	3,7

Source : Banque Mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1985.

A titre de comparaison, le P.N.B. par tête des pays de l'O.C.D.E. est passé en dollars U.S. de 1974 de 2 378 en 1950 à 5 238 en 1975 ; et le taux de croissance annuelle du P.N.B. par tête a été de 3,0 % au cours de la période 1950-1960 et de 4,1 % entre 1960 et 1970. Cette inégalité est encore plus significative lorsqu'on compare la situation par pays. Par exemple, en 1982, le P.N.B. par habitant de la France était de 11 680 dollars U.S. ; celui du Gabon et du Congo, deux pays producteurs de pétrole n'ont été respectivement que de 4 000 et 1 180 dollars U.S. ; celui des autres pays de l'U.M.O.A. et de la zone B.E.A.C. est encore plus bas : Côte d'Ivoire 950 dollars U.S., Cameroun 890 dollars U.S., Sénégal 490 dollars U.S. Dans le bas du tableau on trouve le Mali 180 dollars U.S., et le Tchad 80 dollars U.S.

On peut également prendre en considération le produit national brut (P.N.B.). Cet indicateur permet également de se rendre compte de la faiblesse du poids économique de l'Afrique et des pays qui la composent. Globalement, le taux de croissance du P.N.B. de l'Afrique qui était de 3,5 % en moyenne de 1960 à 1977 est tombé à 0,5 % entre 1980 et 1984.

En 1982, la situation par pays du P.N.B. a été la suivante ; Côte d'Ivoire 8 455 millions de dollars U.S. ; Cameroun 8 277 millions de dollars U.S. ; Sénégal 2 940 millions de dollars U.S. ; d'autres pays ont un P.N.B. plus faible : Togo 952 millions de dollars U.S. ; Centrafrique 744 millions de dollars U.S. ; Tchad 368 millions de dollars U.S. Il est intéressant de noter qu'en France, en 1982, le P.N.B. était de 635 392 millions de dollars U.S.

TABEAU 10 AFRIQUE : TAUX MOYEN DE CROISSANCE ANNUELLE DU PNB PAR HABITANT
(%)

:	:	:
:	ANNEES	TAUX
:	:	:
:	1965-73	1,3
:	:	:
:	1973-80	0,0
:	:	:
:	1981	- 1,7
:	:	:
:	1982	- 2,6
:	:	:
:	1983 (a)	- 2,6
:	:	:
:	1984 (b)	- 1,5
:	:	:
:	:	:

(a) Estimations

(b) Projections

Source : Banque Mondiale, "Rapport sur le développement dans le monde", 1985, p.166.

Un autre indicateur économique intéressant à relever à propos du processus de développement d'un pays est le produit intérieur brut (P.I.B.) A cet égard, l'observation des statistiques de la Banque mondiale permet de faire deux constatations. En premier lieu, de 1960 à 1982, sur trente-six pays africains situés au Sud du Sahara non compris l'Afrique du Sud et la Namibie, vingt ont connu une baisse plus ou moins sensible du taux annuel moyen de croissance du P.I.B. Seconde constatation, au cours de la même période, seize pays seulement ont enregistré une hausse d'importance variable. Plus particulièrement, le tableau 13 montre qu'au cours des dernières années, le P.I.B. à prix constants n'a augmenté que très faiblement dans les pays où on a enregistré une hausse.

TABLEAU 11 Taux de croissance du P.I.B. par habitant

1961-1984 (moyenne annuelle en pourcentage)

	1961-70	1971-79	1980-84
AFRIQUE SUBSAHARIENNE :			
Pays à faible revenu (a)	1,4	- 0,1	- 2,8
Autres pays	1,4	1,3	- 4,7
TOTAL	1,4	0,4	- 3,6
RESTE DE L'AFRIQUE	3,1	4,2	2,0
ENSEMBLE DE L'AFRIQUE	1,8	1,2	- 2,4

Source : Robert s. Mc Namara, "L'Afrique subsaharienne : un devenir difficile", Banque Mondiale, 1985, p.4.

(a) Ethiopie, Mali, Zaïre, Burkina, Malawi, Ouganda, Burundi, Niger, Tanzanie, Somalie, Rwanda, République centrafricaine, Togo, Bénin, Guinée, Ghana, Madagascar, Sierra Leone, Kenya, Soudan, Tchad, Mozambique.

TABLEAU 12 AFRIQUE : TAUX DE CROISSANCE DU PIB PAR HABITANT

(moyenne annuelle en pourcentage)

PAYS	1961-70	1971-79	1980-84
PAYS A FAIBLE REVENU			
D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE			
BENIN	0,8	0,7	- 0,1
BURKINA FASO	1,0	2,2	- 3,1
BURUNDI	3,8	1,2	- 0,9
ETHIOPIE	2,0	- 0,5	- 0,1
GAMBIE	3,7	2,0	- 2,6
GHANA	- 0,3	- 3,5	- 5,4
GUINEE	1,7	2,6	- 0,4
GUINEE-BISSAU		- 0,8	1,3
KENYA	2,7	1,3	- 1,8
MADAGASCAR	0,7	- 2,2	- 5,7
MALAWI	2,9	2,9	- 0,8
MALI	1,0	2,7	- 1,2
MOZAMBIQUE	2,9	- 6,1	- 5,1
NIGER	- 0,1	- 0,4	- 6,6
OUGANDA			
REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE	0,5	0,6	- 2,3
RWANDA	0,4	2,2	1,4
SIERRA LEONE	2,9	- 0,4	- 2,0
SOMALIE	- 2,0	0,4	1,8
SOUDAN	- 1,5	4,8	- 2,2
TANZANIE	3,1	1,6	- 6,5
TCHAD	- 1,3	- 2,2	- 16,0
TOGO	5,6	1,1	- 7,4
ZAIRE	1,6	- 3,1	- 2,7
TOTAL	1,4	- 0,1	- 2,8

(A suivre)

TABLEAU 12 AFRIQUE : TAUX DE CROISSANCE DU PIB PAR HABITANT (suite)

PAYS	1961-70	1971-79	1980-84
AUTRES PAYS			
D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE			
ANGOLA	2,8	- 10,6	- 6,1
BOTSWANA	3,1	7,4	4,8
CAMEROUN	1,8	2,9	2,9
CONGO	1,0	1,2	6,4
COTE D'IVOIRE	3,9	1,2	- 6,5
GABON	3,6	5,5	- 0,4
LESOTHO	2,8	7,6	- 0,8
LIBERIA	2,7	- 1,2	- 4,9
MAURICE	- 1,8	6,1	2,2
MAURITANIE	4,4	- 1,0	- 0,8
NIGERIA	1,0	2,6	- 6,5
SENEGAL	- 0,1	- 0,1	2,0
SWAZILAND	4,8	0,7	- 1,0
ZAMBIE	2,4	- 2,1	- 2,9
ZIMBABWE	0,7	- 1,9	- 2,0
TOTAL	1,4	1,3	- 4,7
TOTAL AFRIQUE SUBSAHARIENNE	1,4	0,4	- 3,6
AUTRES PAYS D'AFRIQUE			
ALGERIE	3,3	4,2	2,1
EGYPTE	2,6	4,9	3,8
LIBYE	19,5	- 0,2	- 9,8
MAROC	2,0	3,3	0,3
TUNISIE	2,6	4,1	1,0
TOTAL	3,1	4,2	2,0
TOTAL AFRIQUE	1,8	1,2	- 2,4

Source : Banque Mondiale, citée par R.S.Mc Namara, op.cit. p.38.

TABLEAU 13 EVOLUTION DU PIB A PRIX COURANTS ET A PRIX CONSTANTS (°) (entre parenthèses)
DES ETATS MEMBRES DE L'U.M.O.A. et de la ZONE B.E.A.C.

(en milliards de francs C.F.A.)

ANNEES	1980	1981	1982	1983	1984	1985
PAYS						
BENIN	245,6 (194,3)	301,0 (207,2)	348,7 (215,5)	379,8 (216,3)	407,3 (219,8)	
BURKINA	284,9 (259,1)	326,5 (270,6)	360,9 (273,4)	376,8 (270,0)	414,9 (280,9)	
COTE D'IVOIRE	2 222	2 323	2 493	2 650	2 850	
MALI		330,0 (354,0)	360,4 (360,4)	396,9 (356,5)	462,2 (361,1)	494,1 (n.d.)
NIGER	528,5 (322,2)	595,8 (325,7)	649,6 (323,0)	670,4 (314,6)		
SENEGAL		669,8 (477,0)	844,1 (543,0)	943,6 (561,0)	1 015,6 (538,4)	1 208,7 (n.d.)
TOGO		261,5 (199,3)	270,0 (194,7)	281,3 (179,4)	291,8 (n.d.)	322,9 (n.d.)
CAMEROUN	1 365,4	1 744,1	2 155,7	2 552,9	3 089,3	
CENTRAFRIQUE	168,4 (127,4)	188,8 (124,7)	212,5 (122,7)	234,3 (119,9)	264,4 (123,1)	
CONGO	360,4 (360,4)	541,7 (447,0)	711,5 (505,0)	804,3 (523,0)	907,0 (n.d.)	
GABON	904,5 (904,5)	1 049,6 (868,3)	1 188,9 (903,6)	1 320,0 (921,7)	1 455,6 (968,7)	

(°) base 1977 : Niger, Sénégal
base 1978 : Bénin, Togo, Centrafrique
base 1979 : Burkina
base 1980 : Congo, Gabon

Source : La Zone franc, Rapport 1984.

TABLEAU 14 TAUX DE CROISSANCE DU PIB REEL (en pourcentage)

PAYS	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
BENIN	- 1,0	4,5	3,8	5,8	4,3	6,3	- 1,6	- 4,9	2,5
COTE D'IVOIRE	7,0	12,5	5,0	10,0	5,1	6,0	- 1,7	- 2,0	2,8
GUINEE	3,0	8,0	- 3,5	6,5	- 1,5	1,0	- 3,2	- 4,1	- 5,2
HAUTE-VOLTA	- 6,2	- 5,4	- 3,0	2,0	1,5	2,8	0,1	- 2,1	0,3
MALI	13,8	13,7	10,9	- 1,5	10,3	- 1,4	- 2,3	2,5	3,1
MAURITANIE	- 7,6	10,6	- 3,6	- 2,4	11,0	10,0	7,5	6,2	4,5
NIGER	- 1,2	20,8	3,9	8,9	12,6	5,4	4,3	3,7	3,0
SENEGAL	7,5	9,1	1,4	- 8,0	12,8	- 8,0	- 6,5	- 3,3	1,5
TOGO	0,8	4,0	4,5	5,8	1,9	0,3	- 2	- 3,1	- 1,1

Sources : F.M.I., Statistiques financières internationales ; rapports et estimations des services du Fonds.

On peut approfondir l'analyse et s'intéresser à tout le moins à un secteur important que les sociétés financières de développement ont vocation à promouvoir : l'agriculture. A cet égard, quatre remarques d'ordre général méritent d'être faites pour prendre la mesure du phénomène. En premier lieu, dans de nombreux pays africains, l'agriculture occupe près des trois quarts de la population active. En second lieu, l'agriculture constitue sinon la seule, du moins la source principale de devises nécessaires au financement du développement des pays non producteurs de pétrole. Au Tchad par exemple, le coton constitue la principale ressource et fournit en moyenne 60 % des recettes d'exportation (74 % en 1983).

En ce qui concerne le Centrafrique, les exportations des produits primaires représentent près de 90 % des recettes d'exportations ; près de 72 % au Burkina-Faso ; 70 % au Cameroun et au Togo ; 66 % en Côte d'Ivoire ; 63 % en Centrafrique. En troisième lieu, la contribution de l'agriculture dans la formation du P.I.B. peut atteindre 50 % dans les pays ayant une économie à dominante agricole. Enfin, la production agricole de l'Afrique est aujourd'hui d'environ 0,4 % l'an alors que le taux de croissance démographique du continent est compris entre 1,7 et 2,7 %.

Cette importance de l'agriculture dans les économies africaines justifie le caractère prioritaire de ce secteur. Cependant, il faut admettre que dans l'ensemble des pays de la zone B.E.A.C. par exemple, l'agriculture a bénéficié de faibles concours du système bancaire comme en témoigne le tableau de la page suivante. Les raisons en sont les mêmes partout.

TABLEAU 15 REPARTITION SECTORIELLE DES CREDITS BANCAIRES DANS LES PAYS DE LA ZONE B.E.A.C. au 30.06.1983

(en pourcentage)

SECTEURS ECONOMIQUES	COURT TERME				MOYEN ET LONG TERME			
	CAMEROUN	CENTRAFRIQUE	CONGO	GABON	CAMEROUN	CENTRAFRIQUE	CONGO	GABON
PRODUCTION AGRICOLE ET ASSIMILEE	4,0	8,2	5,3	6,3	4,0	5,4	6,3	10,5
PRODUCTION INDUSTRIELLE ET ASSIMILEE	37,0	15,6	32,3	48	57,0	39,5	55,9	48,7
COMMERCE DE DISTRIBUTION	29,6	44,8	37,7	28,7	12,0	7,3		12,2
COMMERCE D'EXPORTATION	11,2	22,2	1,5	2,6	1,0		0,5	
SERVICES	10,3	3,6	13,7	7,2	10,0	4,8	21,6	12,9

Source : B.E.A.C. Etudes et statistiques, n°117, déc. 1984.

N.B. : Les totaux ne parviennent pas à 100 du fait, semble-t'il, de diverses activités secondaires non mentionnées dans les statistiques de la B.E.A.C.

Il s'agit de secteurs à hauts risques, notamment du fait des aléas climatiques. Or, les banques gèrent des ressources qui sont essentiellement des dépôts à vue. Elles sont donc contraintes d'avoir plutôt des créances facilement recouvrables afin d'être en mesure de satisfaire aux éventuelles demandes de retraits de fonds de la clientèle. En outre, les paysans africains sont rarement en mesure d'apporter des garanties ou lorsqu'ils en fournissent, elles sont difficiles à réaliser en raison des procédures souvent longues et coûteuses.

Enfin, malgré les efforts accomplis par les pouvoirs publics, l'encadrement du monde rural est encore insuffisant ou inefficace dans beaucoup de pays africains.

On comprend alors que ce sont les cultures de rente destinées à l'exportation qui bénéficient des plus importants crédits de commercialisation - ceux qui comportent moins de risques - accordés par les banques de développement.

Même pour les cultures de rente toutefois les quantités récoltées peuvent être très variables selon les conditions climatiques ; d'autant que ce secteur souffre généralement du manque d'investissement, c'est-à-dire de financement direct de la production.

Quant aux cultures vivrières, elles sont très souvent négligées dans l'application par les banques de développement de leur politique de crédit. Et le déficit céréalier, répétons-le, est devenu inquiétant en Afrique. En 1984, il était évalué à 70 000 tonnes au Bénin, 480 000 tonnes au Mali, 475 000 tonnes au Niger, 337 000 tonnes au Sénégal, 138 000 tonnes au Tchad.

TABEAU 16 TAUX D'ACCROISSEMENT DE LA PRODUCTION ALIMENTAIRE PAR HABITANT ET
MONTANT DES IMPORTATIONS DE DENREES ALIMENTAIRES

PAYS	ACCROISSEMENT DE LA PRODUCTION ALIMENTAIRE PAR HABITANT (%)			MONTANT DES IMPORTATIONS DE DENREES ALIMENTAIRES (millions de dollars)		
	1961-70	1971-80	1980-84	1970	1980	1985
AFRIQUE SUBSAHARIENNE :						
PAYS A FAIBLE REVENU	1,3	- 1,3	- 2,1	562	2 307	1 966
AUTRES PAYS	0,6	- 1,1	- 1,8	554	4 200	3 353
TOTAL	1,0	- 1,2	- 2,0	1 116	6 507	5 319
RESTE DE L'AFRIQUE	0,8	- 1,5	- 1,8	770	7 382	7 129
ENSEMBLE DE L'AFRIQUE	0,9	- 1,3	- 1,9	1 886	13 889	12 448

Source : R.S. Mc Namara, op.cit. p.6

TABLEAU 17

U.M.O.A. : EVOLUTION DES PRINCIPALES CULTURES DE RENTE

(en milliers de tonnes)

PAYS	ANNEES	ARACHIDES	CAFE	CACAO	COTON-GRAINE
BENIN	1981/82		0,4	0,4	14,5
	1982/83		0,5	2,9	31,6
	1983/84			5,0	44,5
	1984/85				70,0
BURKINA	1981/82 (D)	0,4			57,5
	1982/83	1,4			75,6
	1983/84				79,3
	1984/85	10,0			80,0
COTE D'IVOIRE	1981/82		246,8	456,7	135,3
	1982/83		267,5	354,2	156,0
	1983/84		85,2	404,0	142,3
	1984/85		370,0 (1)	500,0 (1)	175,0
MALI	1981/82 (C)	14,5			96,5
	1982/83	10,7			127,6
	1983/84	0,4			140,6
	1984/85				132,0
NIGER	1981/82 (D)	1,7			1,8
	1982/83	4,2			2,0
	1983/84	2,0			3,9
	1984/85	10,0			3,5
SENEGAL	1981/82 (C)	692,3			41,0
	1982/83	912,7			47,1
	1983/84	352,0			30,5
	1984/85	250,0 (1)			56,5
TOGO	1981/82		9,2	10,9	21,1
	1982/83		5,9	9,8	27,0
	1983/84 (D)	0,5	2,7	16,6	24,4
	1984/85	8,0	5,5	14,0	43,0

Source : La Zone Franc. Rapport 1984, p.39 et 40.

- (1) Estimations
 (D) Décortiquées
 (C) En coques

TABLEAU 18 U.M.O.A. : EVOLUTION DES PRINCIPALES CULTURES VIVRIERES

(en milliers de tonnes)

PAYS	ANNEES	MIL/SORGHO	MAIS	RIZ PADDY	SUCRE
BENIN	1981/82	63,6	287,5	8,5	
	1982/83	68,6	272,9	8,8	
	1983/84	62,6	281,9	5,3	15,0
	1984/85	84,6	376,5	9,1	
BURKINA	1981/82	1 114,1	131,7	28,7	28,4
	1982/83	1 048,8	119,4	27,0	27,7
	1983/84	1 039,0	72,0	19,3	27,0
	1984/85	1 020,0	78,0	41,0	
COTE D'IVOIRE	1981/82	85,0	470,0	546,0	165,7
	1982/83	43,0	410,0	360,0	186,6
	1983/84	50,0	490,0	490,0	125,0
	1984/85	n.d.	n.d.	n.d.	120,0 (1)
MALI	1981/82	931,0		175,6	11,7
	1982/83	888,0		129,0	6,0
	1983/84	745,0		129,0	10,0
	1984/85	609,0 (1)		142,0	n.d.
NIGER	1981/82	1 625,4		38,3	
	1982/83	1 649,0		51,5	
	1983/84	1 684,5		45,0 (1)	
	1984/85	1 019,0		51,4	
SENEGAL	1981/82	736,5	78,5	103,3	58,0
	1982/83	585,0	72,0	98,0	85,0
	1983/84	351,8	60,6	108,0	80,0
	1984/85	471,4	98,5	136,0	n.d.
TOGO	1981/82	120,0	151,0	14,5	
	1982/83	135,2	151,8	16,5	
	1983/84	130,8	144,7	10,0	
	1984/85	140,9	165,7	15,9	

Source : La Zone Franc, Rapport 1984, p.39 et 40.

(1) Estimations

TABLEAU 19 ZONE B.E.A.C. : EVOLUTION DES PRINCIPALES PRODUCTIONS

(en milliers de tonnes)

PAYS	ANNEES	CULTURES VIVRIERES				CULTURES DE RENTE			
		mil/sorgho	maïs	riz paddy	arachides	sucre	café	cacao	coton fibre
CAMEROUN	1981/82	351,3	425,0	63,0	120,0	66,5	103,0	120,2	30,7
	1982/83	422,6	n.d.	72,5	n.d.	67,8	128,0	106,3	28,5
	1983/84	365,0	n.d.	86,4	n.d.	75,0	64,0	108,4	37,0
CENTRAFRIQUE	1981/82	54,7	46,1	11,8	124,6		15,4		6,2
	1982/83	57,0	48,2	12,2	126,6		16,7		10,4
	1983/84	57,0	33,5	n.d.	130,0		12,4		12,6
CONGO	1981/82		4,2	2,2		28,5	1,9	2,2	
	1982/83		3,2	1,4		21,2		2,3	1,6
	1983/84		n.d.	n.d.		22,0	2,5	1,7	
GABON	1981/82					n.d.	1,8	3,4	
	1982/83					13,5	1,4	2,1	
	1983/84					15,4	0,8	1,7	
TCHAD	1981/82	430,0		43,0		18,7			26,2
	1982/83	459,0		23,3		22,2			38,1
	1983/84	450,0		18,2		25,0			55,8

Source : La Zone Franc. Rapport 1984, p.58

n.d. : non déterminé

(A SUIVRE)

TABLEAU 19 ZONE B.E.A.C. : EVOLUTION DES PRINCIPALES PRODUCTIONS (SUITE)

(en milliers de tonnes)

PAYS	ANNEE	BOIS	PRODUCTIONS MINIERES					PIB
		grumes (milliers de m3)	pétrole	gaz (milliers de m3)	manganèse	uranium	diamants bruts (milliers de carats)	nominal (milliards de francs CFA)
CAMEROUN	1982	811,7	5 331,0					2 155,7
	1983	681,4	5 626,0					2 552,9
	1984	n.d.	7 500,0					3 089,3
CENTRAFRIQUE	1982	209,6	4 553,0					711,0
	1983	186,9	5 365,0					804,0
	1984	237,4	6 024,0					907,0
CONGO	1982	314,0					276,5	212,0
	1983	265,0					295,3	234,0
	1984	307,0					337,0	264,0
GABON	1982	984,4	7 792,0	82,1	1 484,5	0,97		1 188,9
	1983	1 102,8	7 468,0	81,2	1 862,5	1,00		1 320,0
	1984	1 081,2	8 400,0	70,0	2 216,0	0,92		1 576,6
TCHAD	1982							
	1983							
	1984							

Source : La Zone Franc, Rapport 1984, p.58

n.d. : non déterminé

Les quelques indicateurs économiques dont il vient d'être fait état montrent que la situation économique de nombreux pays africains n'a pas évolué de manière significative depuis 1960 dans le sens de la croissance et du développement. Il serait cependant exagéré de conclure que les Banques de développement ont été inutiles. Il n'en reste pas moins que, dans l'ensemble, on ne peut parler d'efficacité ou de contribution déterminante dès lors que les objectifs prévus ou considérés comme tels n'ont pas été atteints. En effet, globalement, les banques de développement n'ont pas joué le rôle de catalyseur qu'on attendait d'elles en matière de collecte des ressources internes et de financement des investissements. Cela étant, elles ont néanmoins contribué dans une certaine mesure à l'amélioration des conditions de vie d'une partie des populations urbaines grâce aux octrois de crédits à la consommation : construction, logement, biens d'équipement personnels semi-durables ... Par ailleurs, elles ont contribué à la promotion de quelques petits entrepreneurs, artisans, commerçants... en leur accordant des concours notamment sous forme de prêts ou de crédits par signature voire d'assistance technique. Mais, d'une manière générale, l'investissement productif qui est le moteur du développement économique n'a pas été financé autant qu'il eut été souhaitable.

On peut également formuler une appréciation sur les Banques de développement en ce qui concerne leur place dans le système bancaire. A cet égard, les tableaux comparatifs des crédits distribués, des dépôts collectés, du capital social, de la masse bilantielle et du résultat net mettent en évidence leur importance relativement modeste.

TABLEAU 20 DONNEES COMPAREES DE QUELQUES BANQUES DE DEVELOPPEMENT

1982-1983

(en millions fr C.F.A.)

INSTITUTIONS	CAPITAL	TOTAL DU BILAN	RESULTAT NET	CREDITS DISTRIBUES	DEPOTS
BANQUE CAMEROUNAISE DE DEVELOPPEMENT	6 000	66 077	145,5	29 626	
BANQUE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT DU CONGO	1 087	25 862	48,6	4 591	2 794
BANQUE GABONAISE DE DEVELOPPEMENT	7 000	63 247	636	12 813	14 209
BANQUE IVOIRIENNE DE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL	2 100	45 112			
BANQUE DE DEVELOPPEMENT DE LA REPUBLIQUE DU NIGER	3 000 (a)	86 487	367 (b)	85 998 (d)	34 210
BANQUE NATIONALE POUR LE DEVELOPPEMENT AGRICOLE DE LA COTE D'IVOIRE	3 000	82 908	13,1 (c)	42 440	19 901
CAISSE NATIONALE DE CREDIT AGRICOLE DU TOGO	1 100	10 732	39,8		7 191

100

(a) L'Assemblée Générale extraordinaire de la B.D.R.N. a décidé le 4 juillet 1985 d'augmenter le capital social de 3 à 5,400 milliards de francs C.F.A.

(b) 1981-1982

(c) En 1981-1982, le résultat net était de 88,1 millions de francs C.F.A.

(d) 1981-1982

§ 3 - Les difficultés des banques africaines de développement et les leçons des expériences de la Corée et de l'Inde

Les banques africaines de développement connaissent aujourd'hui de nombreuses, voire de graves difficultés, qu'il convient d'analyser (A) avant d'exposer les enseignements d'expériences autres qu'africaines (B) qui méritent de retenir l'attention.

A - L'analyse des principales difficultés

Nous montrerons d'abord la nature de ces difficultés, ensuite leurs causes, enfin les quelques mesures prises ici et là pour tenter de les enrayer.

1°) La nature des difficultés

a) L'ambiguïté des relations entre la Banque de développement et le pouvoir politique

L'extrême dépendance de la grande majorité des institutions financières par rapport au pouvoir politique pose le problème de leur autonomie de gestion. Celle-ci est parfois clairement affirmée dans les statuts mais très fréquemment le pouvoir politique nomme directement ou indirectement les hommes chargés de gérer ces organismes et ne les laisse pas travailler convenablement. Le témoignage d'un banquier est à cet égard révélateur : "Que voulez vous, confie-t'il, tel ministre africain vous appelle pour financer un barrage, tel autre pour une route, un hôpital, une usine, etc. Même tout l'argent du monde n'y suffirait pas !" (21)

Les relations entre les banques de développement et les pouvoirs politiques ne sont pas seulement empruntées d'ambiguïté au regard de l'octroi de crédit ou de la prise de participation. Elles le sont aussi au regard

(21) V. Jeune Afrique Economie, n°45, août 1984, p.46.

du recouvrement des créances de la société. Ce que l'on a appelé en Côte d'Ivoire "l'affaire Emmanuel Dioulo" en est une illustration. Dans cette affaire, le cabinet comptable désigné d'un commun accord par les parties avait relevé que la C.O.G.E.X.I.M., société de négoce du café-cacao était débitrice à la Banque nationale de développement agricole de Côte d'Ivoire (B.N.D.A.) d'une somme de 16 651 millions de francs C.F.A. On notera au passage que faute, semble-t'il, de documents de la B.N.D.A. pouvant justifier la créance de celle-ci, on a dû recourir aux comptes de la Banque centrale et à la comptabilité de la C.O.G.E.X.I.M. pour déterminer la dette de cette dernière. Ce fait, s'il n'est pas contesté, témoigne de la gestion "artisanale" de certaines sociétés financières de développement.

Quoiqu'il en soit, le Président de la République de la Côte d'Ivoire a déclaré officiellement que "cette affaire est une affaire entre le banquier et son client. Je veux, ajoute-t'il, qu'elle ne sorte pas du cadre d'une créance commerciale, une affaire entre la banque et son client". Le Président par intérim du Conseil d'administration, en l'occurrence le Directeur national de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest écrit au Directeur général de la C.O.G.E.X.I.M., M. Dioulo également député-maire d'Abidjan. Il lui demande de s'acquitter immédiatement de la créance due et confirmée par le cabinet comptable. Il ne reçoit aucune réponse. Le Directeur général de la C.O.G.E.X.I.M. adresse plutôt une correspondance au Chef de l'Etat qui la communique au Président du Conseil d'administration de la B.N.D.A.

La Banque envoie une sommation de paiement au Directeur général de la C.O.G.E.X.I.M. Ce dernier, en réponse, demande au Président du Conseil d'administration de la B.N.D.A. de mettre plutôt de l'ordre dans les comptes de la Banque. Ce conseil apparaît, bien qu'il ne soit pas sans pertinence

venant du débiteur défaillant, comme une provocation. Le Directeur général de la C.O.G.E.X.I.M. écrit d'autre part au Chef de l'Etat pour lui faire des propositions de remboursement. Dans sa correspondance, il souhaite que les agios ne lui soient pas réclamés, qu'on lui en fasse don. Le Chef de l'Etat remet la lettre au Président du Conseil d'administration de la B.N.D.A. Cette affaire complexe très brièvement et partiellement rapportée (22) illustre du moins l'ambiguïté du rôle du pouvoir politique dans les relations entre une banque de développement et un débiteur. Nous pensons que le Chef de l'Etat eut été prudent en se refusant au rôle d'intermédiaire en retournant systématiquement au Directeur général de la C.O.G.E.X.I.M. toutes ses correspondances et en le priant de traiter directement avec la B.N.D.A. Son comportement a été révélateur de certaines habitudes d'esprit. Notamment, celle selon laquelle les banques de développement sont des organismes de bienfaisance ; ou encore celle qui tend à faire admettre que les décisions de ces institutions sont en réalité prises au niveau du pouvoir politique et plus précisément de la Présidence de la République.

b) L'insuffisance chronique des ressources longues

La situation de la plupart des banques de développement souffre d'un état de fait : l'insuffisance persistante de la catégorie de ressources, celles à moyen et long termes, qui leur seraient précisément nécessaires pour accomplir efficacement leur mission de promotion du développement. Par exemple, pour l'exercice 1982-1983, la gestion des ressources de la Banque camerounaise de développement faisait apparaître une fois de plus un déficit des ressources à moyen et long terme par rapport aux emplois. Au cours de cet exercice, ce déficit s'est aggravé de 1 124 millions de francs C.F.A. par rapport à l'exercice antérieur.

(22) V. Banque Afrique, n°212 du 11 mars 1985, p.6 et s. ; Afrique-Asie et Jeune Afrique 1985.

Au 30 septembre 1983, la situation des ressources et emplois de la Banque nationale pour le développement agricole de Côte d'Ivoire s'était de nouveau traduite par un déficit. Celui-ci était de 10 057 millions de francs C.F.A. contre 5 427 millions à fin septembre 1982.

Certaines institutions financières connaissent une baisse continue de leurs ressources constituées par les dépôts. Les raisons en sont notamment une dépendance trop étroite des dépôts par rapport aux activités d'un nombre réduit d'entreprises et à l'incapacité des institutions financières de résister à la concurrence des banques commerciales. C'est le cas en particulier de la Banque de développement de la République du Niger. Les dépôts de cette banque ont évolué de la manière suivante :

:	:	:	:	:
:	:	(en millions de francs C.F.A.)		
:	:	:	:	:
:	Fin septembre	1981	1982	1983
:	:	:	:	:
:	DEPOTS A VUE	29 707	21 805	18 391
:	DEPOTS A TERME	16 578	12 386	11 046
:	CREDITEURS DIVERS	5 087	4 831	4 430
:	COMPTE D'EPARGNE SUR LIVRETS	268	286	343
:	:	:	:	:
:	:	:	:	:

La baisse persistante des dépôts à vue et à terme serait due essentiellement à l'affaiblissement des dépôts étatiques et para-étatiques.

Selon la Banque, en 1983 comme en 1982, la baisse des dépôts est imputable en totalité aux retraits opérés par les organismes publics et les sociétés d'économie mixte. Dans le détail, la Banque explique la chute des dépôts par : la baisse des recettes d'exportation due essentiellement aux

difficultés d'écoulement de l'uranium, principal produit d'exportation du pays ; les retards dans le paiement des entreprises, notamment celles de travaux publics par l'Etat ; la décélération du rythme d'exécution des projets de développement ; le fléchissement des activités commerciales comme suite à l'incendie du grand marché de Niamey et de la lenteur dans l'écoulement des stocks constitués ; l'implantation de nouvelles banques sur la place de Niamey.

En revanche, le rapport ressources-emploi de fonds se traduit dans quelques sociétés financières par un excédent. Par exemple, en 1982-1983, la Caisse nationale de crédit agricole du Burkina-Faso avait enregistré un excédent de 476,3 millions de francs C.F.A.

c) Les difficultés de recouvrement des créances

Le non recouvrement des créances est en partie à l'origine des difficultés financières de plusieurs banques de développement. En effet, très souvent les sociétés financières ne sont pas remboursées normalement. Les raisons en sont notamment leur laxisme, la détérioration de leurs engagements, ou encore les interventions politiques. A toutes ces raisons, il convient d'ajouter les difficultés d'appréhender les risques lors de prêts. On peut alors comprendre que les impayés puissent atteindre par moment des montants considérables ou qu'ils augmentent parfois de façon inquiétante. Ceci, à l'évidence, explique en partie la régression des interventions de certaines banques de développement. A titre d'exemple, au cours de l'exercice 1982-1983, les interventions de la Banque camerounaise de développement ont baissé de 66 % en nombre et de 3,4 % en volume.

L'examen de la situation des impayés de quelques banques de développement peut nous permettre de mesurer l'importance du phénomène.

- En 1984, le montant des impayés de la *Banque de développement du Mali* s'élevait à 7,228 milliards de francs C.F.A. contre 6,197 milliards en 1983.

- Quant à la *Banque gabonaise de développement*, l'évolution de ses impayés est la suivante :

. en pourcentage de l'encours :

1977 : 1,70 %

1978 : 5,92 %

1979 : 7,68 %

1980 : 7,94 %

. en montant (millions de francs C.F.A.) :

	1979	1980	Progression en % 1979/80
Crédits immobiliers	84,6	290,6	+ 234,5
Petit équipement	30,6	139,8	+ 356,9
Automobile	13,3	54,1	+ 306,8

- A la fin de l'exercice 1982-1983, le risque d'irrécupérabilité des créances de la *Banque de développement de la République du Niger* était de 22,6 milliards de francs C.F.A., soit 20,1 milliards pour le court terme ; 2,2 milliards pour le moyen terme ; 0,3 milliards hors bilan.

- Au Togo, on relève qu'au 30 septembre 1983, les impayés sur créances normales de la *Banque togolaise de développement* représentaient 7,87 % de l'encours des crédits contre 8,37 % un an auparavant. Les créances douteuses et contentieuses ont représenté 37,8 % du montant brut des prêts à la clientèle à la fin de l'exercice 1982-1983 contre 30,9 % à la fin de l'exercice précédent.

S'agissant de la *Caisse nationale de crédit agricole du Togo*, le montant des créances douteuses enregistré à la fin de l'exercice 1982-1983, s'élevait à 3,4 milliards de francs C.F.A. contre 3,09 milliards au 30 septembre 1982.

Il convient de souligner qu'une proportion importante des impayés de certaines institutions financières est représentée par des créances dont l'Etat est le débiteur. C'est notamment le cas des arriérés de paiement de l'Etat nigérien auprès de la Banque de développement de la République du Niger pour un montant d'environ six milliards de francs C.F.A. à la fin de l'exercice 1981-1982.

2°) Les causes des difficultés

Pour ce qui concerne les causes spécifiques, certaines institutions financières en ont relevé quelques unes. La Caisse nationale de crédit agricole du Togo mentionne notamment le volume important de prêts non remboursés, le manque de ressources bon marché, une trésorerie très étroite, une formation des agents insuffisante, une organisation déficiente.

Quant à la Banque togolaise de développement, il semble que ses difficultés proviennent d'un déséquilibre financier persistant. Mais les problèmes de cette banque ont également pour origine l'absence d'une stratégie globale. En effet, depuis sa création en 1967, la banque a longtemps fonctionné d'une façon artisanale au jour le jour, sans stratégie, ni politique arrêtée avec des objectifs précis. A ces causes, il convient d'ajouter l'inexistence d'une véritable organisation administrative comptable, l'absence d'une politique d'encadrement et de formation, l'insuffisance de ressources stables à savoir la faiblesse des fonds propres, l'importance du refinancement B.C.E.A.O. avec sa conséquence de charges financières élevées, l'inadaptation de certaines lignes de crédit, la lourdeur du portefeuille des créances impayées.

Parmi les causes plus généralement invoquées, se trouve bien évidemment la détérioration de la conjoncture. On fait alors valoir à juste titre, les difficultés à mobiliser les ressources tant internes qu'externes.

Mais aussi, "l'immoralité" de ceux qui spéculent honteusement sur les matières premières pour faire fluctuer les cours et priver certains pays de l'essentiel de leurs ressources financières. On peut également invoquer la sécheresse. Les pays africains connaissent depuis une dizaine d'années des déficits pluviométriques intermittents. Or, une partie très importante des ressources financières de certaines banques de développement dépend des recettes provenant de la commercialisation des produits de rente.

Cependant, sans nier l'existence des causes évoquées ci-dessus, on peut avancer d'autres explications. Selon M. Roland Billecart, Directeur général de la C.C.C.E., les difficultés des banques de développement en Afrique noire proviennent d'une part "de leur capacité de résistance assez faible à l'égard des gouvernements... Ces banques sont souvent des sous-marins budgétaires qui servent à financer des travaux de l'Etat, parfois sans les études préalables nécessaires...", d'autre part "de leur manque de professionnalisme" (23). C'est également ce que souligne le rapport d'un cabinet comptable à propos de la gestion de la Banque nationale de développement agricole de Côte d'Ivoire : "La banque a été très mal gérée, les comptes n'étaient pas bien tenus, il y avait des doubles imputations, beaucoup de choses qu'on ne devait pas faire normalement dans une banque" (24).

(23) Roland Billecart, Conférence de presse donnée en 1984 ; V. Banque-Afrique, n°198, 13 juillet 1984, p.19.

(24) V. Banque-Afrique, n°212 du 11 mars 1985, p.6.

3°) Les mesures tendant sinon à enrayer du moins à atténuer les difficultés

a) L'intervention des législateurs

En Afrique, de nombreuses banques de développement bénéficient d'un régime exorbitant de droit commun pour le recouvrement de leurs créances. Ces dérogations sont justifiées par les risques importants que comportent les interventions des institutions financières et les impayés élevés qui en découlent.

Nous verrons ultérieurement ce qu'il en est au Sénégal. L'exemple auquel seront consacrés les développements qui suivent est celui du Gabon.

L'Ordonnance gabonaise n°45 du 4 octobre 1965 (25) apporte certaines dérogations au droit commun en ce qui concerne le recouvrement des créances de la Banque gabonaise de développement..

D'abord, les portions cessibles et saisissables des traitements, salaires et indemnités sont fixées à des montants relativement élevés (26). Ensuite, la procédure de cession de salaire est allégée. Selon les articles 3 et 4 de l'Ordonnance, "les cessions de salaires... sont consenties par actes sous seing privé simplement enregistrés" et "notifiées par lettre recommandée avec accusé de réception" soit "aux ordonnateurs chargés d'émettre les mandats au profit" des "fonctionnaires ou agents de l'Etat ou des

(25) Journal Officiel du Gabon du 1er déc. 1965

(26) Aux termes de l'art.2 de l'Ordonnance, les traitements, salaires et indemnités sont :

- cessibles jusqu'à concurrence :
 - . de moitié sur la portion inférieure ou égale à 60 000 francs C.F.A. par mois ;
 - . des trois quarts sur la portion excédant 60 000 francs par mois.
- saisissables jusqu'à concurrence :
 - . du cinquième sur la portion inférieure ou égale à 20 000 francs par mois ;
 - . du tiers sur la portion comprise entre 20 000 et 30 000 francs par mois ;
 - . de la moitié sur la portion comprise entre 30 000 et 60 000 francs par mois ;
 - . des trois quarts sur la portion excédant 60 000 francs par mois.

autres collectivités publiques", soit "aux employeurs en ce qui concerne les salariés" du secteur privé.

Enfin, les cessions de salaires au profit de la Banque gabonaise de développement relèvent d'un régime juridique de faveur. Ainsi, d'après l'article 5 de l'Ordonnance, dès leur notification, ces cessions "priment toutes cessions, autres saisies ou saisies-arrêt postérieures à l'exception des oppositions du Trésor".

Autre mesure dérogatoire, à compter de l'échéance de ses créances, la Banque bénéficie pendant deux ans d'un privilège analogue à celui du Trésor. Il prend rang immédiatement après ce dernier. C'est ce que précise l'article 6 de l'Ordonnance.

Ce même texte règle les problèmes relatifs à la procédure d'exécution forcée. Il décide que "l'extract du relevé du compte du client fait foi, et vaut titre de perception, les écritures de la Banque étant assimilées... aux rôles d'impôts et aux titres de créances de l'Etat (ordres de recette)".

En cas de non paiement à l'échéance, des agents commissionnés par le Ministère de l'Economie nationale et assermentés pourront exercer des poursuites contre le débiteur au nom de la Banque selon la procédure applicable au recouvrement des Contributions Directes et taxes assimilées. L'article 7 alinéa 2 de l'Ordonnance prévoit que la vente des objets saisis à cette occasion pourra être exécutée par le Directeur général de la Banque à l'expiration d'un délai de huit jours.

En plus de cette action directe par le moyen d'une saisie-exécution contre tout débiteur défaillant, il est prévu la possibilité pour la Banque d'engager une autre action directe, la sommation, ou encore une action indi-

recte contre des tiers débiteurs de l'emprunteur. L'article 8 de l'Ordonnance précise en effet que "le Directeur général de la Banque pourra procéder, dans les formes et conditions prévues pour le recouvrement des contributions directes et taxes assimilées, à concurrence du montant des créances exigibles, par voie de sommation ou d'avis à tiers-détenteur, contre tout employeur, fermier, locataire, et, d'une façon générale, tout débiteur des emprunteurs retardataires, ou tout tiers-détenteur de deniers appartenant à ces derniers... L'avis à tiers-détenteur ou la sommation vaudront saisie-arrêt validée en tout état de cause".

Il apparaît ainsi que la Banque gabonaise de développement dispose de quatre moyens juridiques suffisamment souples et techniquement efficaces pour assurer le recouvrement de ses créances. C'est d'une part, deux actions directes, la sommation et la saisie-exécution - l'extrait du relevé du compte du client ayant valeur d'un titre exécutoire - ; d'autre part, deux actions indirectes, l'avis à tiers-détenteur et la saisie-arrêt sur traitements, salaires ou indemnités.

Il faut admettre toutefois que la plupart des banques de développement bénéficiant de dispositions législatives dérogatoires n'ont pas toujours tiré profit de cette situation comme en témoignent les montants élevés des impayés mentionnés plus haut. Trois raisons principales semblent pouvoir être invoquées. En premier lieu, l'insolvabilité du débiteur ; car ne l'oublions pas, les banques de développement bon gré mal gré interviennent souvent dans des projets ou des secteurs à hauts risques. En second lieu, attitude plus critiquable, par laxisme ou immobilisme, certaines banques de développement ne recourent pas ou à tout le moins trop timidement à des techniques juridiques de recouvrement instituées par le législateur à leur

bénéfice. En troisième lieu, ceci explique peut-être cela, bien souvent le pouvoir politique n'a pas de scrupule à intervenir dans une procédure de recouvrement amiable ou contentieuse en vue d'exiger des dirigeants de la Banque soit la suspension, soit l'arrêt définitif de cette procédure. Dans ce dernier cas, la Banque qui a engagé une procédure contentieuse en est pour ses frais. En outre, ces interventions intempestives sont de nature à discréditer les banques de développement tant auprès de leur clientèle que de leurs bailleurs de fonds. Pire, elles démotivent le personnel de l'entreprise.

b) Les mesures de redressement arrêtées par les banques de développement

Il faut néanmoins se réjouir des mesures d'assainissement prises par certaines banques de développement parfois avec une aide technique et financière extérieure.

Par exemple, la *Banque camerounaise de développement* (B.C.D.) dont la situation était très mauvaise, a bénéficié d'une contribution de la C.C.C.E. pour assainir son portefeuille par une sélection rigoureuse de ses interventions ; aujourd'hui, il semble que la B.C.D. soit remise sur les rails.

On peut citer encore la *Banque gabonaise de développement* qui s'est montrée très active en matière de recouvrement de ses créances. Elle a pu ainsi ramener le montant total de ses impayés de 1 568 millions de francs C.F.A. à fin 1982, à 1 391 millions à fin 1983 et à 943 millions à fin 1984. Ces résultats encourageants représentent une baisse des impayés de 11,2 % en 1983 par rapport à 1982, et de 32,4 % en 1984 par rapport à l'exercice précédent.



La Banque mauritanienne pour le développement et le commerce (B.M.D.C.) a adopté un plan d'assainissement à court terme de la situation financière. Ce plan est axé sur les critères d'octroi de crédit, le recouvrement des créances impayées, le démarchage pour augmenter les ressources et la mise en place d'un système informatisé de traitement de la totalité des applications de la Banque. L'ensemble de ces mesures a permis à la B.M.D.C. de :

- réaliser un bénéfice net de 22,1 millions d'Ouguiya (UM) (27) en 1982 contre 20,4 millions UM en 1981 ;
- collecter des dépôts représentant un montant de 1 052 millions UM à fin 1982 contre 868,5 millions UM à fin 1981, soit une augmentation de 21,16 %. On notera au passage que les dépôts des comptes à terme ont progressé de 45,95 % entre 1981 et 1982. Au total, les ressources de la B.M.D.C. sont passées de 1 324,6 millions UM à fin 1981 à 1 589,2 millions à fin 1982.

La Banque togolaise de développement a élaboré en 1982 une stratégie devant couvrir les années 1983 à 1987. Par ailleurs, elle a procédé à une restructuration et à une réorganisation des services de manière notamment à suivre plus rigoureusement les créances impayées.

Toujours au Togo, les autorités togolaises et diverses institutions nationales et internationales ont apporté leur soutien à la Caisse nationale de crédit agricole (C.N.C.A.) du Togo. Celle-ci a mis en place une politique axée sur le recouvrement des prêts, la recherche de ressources et la rigueur dans le travail. Les résultats obtenus, sans être véritablement spectaculaires, laissent augurer favorablement de l'avenir. Pour autant que la politique mise en oeuvre soit poursuivie avec rigueur. La C.N.C.A. du Togo a pu :

- réaliser un bénéfice net de 39,8 millions de francs C.F.A. en 1982-1983 contre 34,5 millions en 1981-1982 ;
- collecter 7 191 millions de francs C.F.A. de dépôts à fin septembre 1983 contre 6 145 millions à fin septembre 1982.

(27) 1 Ouguiya = 0,10 franc français
 = 5 francs C.F.A.

Pour compléter notre étude des banques de développement en Afrique noire, il pourrait sembler intéressant de considérer des expériences faites en d'autres continents.

B - Les précieux enseignements de certaines expériences étrangères à l'Afrique

La Banque Mondiale a entrepris une série d'études détaillées des plus anciennes sociétés financières dans le dessein de mieux cerner les effets sur l'économie des prêts octroyés à ces institutions. Ces études étaient axées sur l'incidence économique réelle des projets auxquels les sociétés financières apportent leur concours et sur la façon dont, par ailleurs, elles contribuent à la croissance économique. Deux de ces études ont été publiées (33).

Il se trouve que la Korean Development Finance Corporation (K.D.F.C.) et l'Industrial Credit and Investment Corporation of India (I.C.I.C.I.) sont deux expériences de banques de développement tout particulièrement intéressantes.

Comme le souligne Joslin Landell-Mills, ces deux sociétés financières ont bénéficié d'une bonne gestion et d'une efficacité supérieure à celle des institutions analogues. Grâce à leur dynamisme, à leur sens de l'anticipation, de la création, de l'innovation, elles ont été capables : de former et de retenir leur personnel ; de s'adapter constamment en élaborant des solutions nouvelles afin de répondre aux besoins d'investissement du moment ; de diversifier leurs sources de capitaux et le champ de leurs activités. Certes, certains facteurs extérieurs, notamment un taux de croissance annuel moyen de 14 % du secteur industriel coréen et un

(33) V. Joslin Landell-Mills, "Le rôle des sociétés financières de développement. L'expérience de la Corée et de l'Inde", *Finances et Développement*, vol.22, n°1, mars 1985, pp.43-45 ; Alain Chevalier et Jyoti Gupta "Le système bancaire et financier en Inde", *Banque*, n°440, juin 1984, pp. 667-673.

système financier relativement développé dans les deux pays, peuvent avoir été déterminants dans la réussite de ces deux institutions. Mais leurs bons résultats sont largement dus à leurs propres efforts. Aussi, ont-elles toujours trouvé auprès des principaux bailleurs de fonds externes, notamment la Banque Mondiale, l'aide nécessaire au financement des investissements.

1 - La *Korean Development Finance Corporation* (K.D.F.C.) est une société privée créée en 1967. Son objectif était d'accélérer la croissance industrielle en réalisant des investissements et des prêts à long terme en devises au bénéfice des moyennes et grandes entreprises privées non subventionnées par l'Etat. Ses besoins en devises étaient largement couverts par la Banque Mondiale.

L'action de la K.D.F.C. a comporté trois volets :

a) Un premier volet privilégie la fonction de dispensateur de crédit de la société. Dans le domaine de l'octroi de crédit "chaque prêt servait un objectif légèrement différent. Les premiers (prêts) visaient avant tout à assurer une répartition efficace des rares capitaux extérieurs entre les entreprises privées et à consolider l'organisation institutionnelle de la K.D.F.C., particulièrement ses capacités d'analyse économique. Une fois ces objectifs atteints, les prêts suivants avaient pour but d'accroître le potentiel de développement de la société - donner un élan aux entreprises axées sur les exportations, consolider et améliorer le système financier et aider les petits entrepreneurs à produire des machines et des produits agro-industriels dans les régions les moins développées -"(28).

(28) J.Landell-Mills, "Le rôle des sociétés financières de développement...", art.précité, p.45.

Les secteurs qui ont bénéficié des prêts les plus importants sont ceux que les pouvoirs publics considéraient comme prioritaires : l'industrie textile axée sur l'exportation, la production de machines, la pêche en haute mer et les transports maritimes.

A partir de 1975, la K.D.F.C. soucieuse d'assumer efficacement ses fonctions de société financière de développement, va dépasser le simple rôle d'intermédiaire financier. Elle adopte une stratégie de développement qu'elle mène dans un esprit novateur. C'est le second volet de son action.

b) "Afin d'amener davantage d'entreprises à accéder au réseau financier, la K.D.F.C. a contribué à la création d'une société de crédit-bail dont le rôle est d'acheter des matériels de production nationale et étrangère, et de les louer en crédit-bail à des entreprises qui, sinon, n'auraient pas les ressources nécessaires pour le faire. La société a également collaboré avec certaines banques commerciales régionales de Corée en vue d'accroître les fonds surtout en devises, à la disposition des petites entreprises du secteur rural. Afin de promouvoir le développement des techniques, elle a aidé à la création d'une société qui assiste les entreprises en exploitant des brevets et des procédés techniques mis au point par une autre société financée par la K.D.F.C.

c) En vue de diversifier le système financier, elle a contribué à l'établissement d'un organisme spécialisé dans les opérations de crédit à court terme, innovation qui a conduit à la création de quinze autres sociétés de financement à court terme entre 1973 et 1979" (29).

(29) J.Landell-Mills, "Le rôle des sociétés financières de développement...", art. précité p.45.

S'agissant de sa contribution au développement, la K.D.F.C. compte à son actif 23 % du total des investissements réalisés dans le secteur manufacturier en Corée entre 1971 et 1978. Elle a créé 44 600 nouveaux emplois sur un total de 1,7 million d'emplois au sein de ce secteur. On notera également "qu'au cours des dix ans qui suivirent sa création, le taux de croissance économique de la Corée a été d'environ 10 % par an, celui du secteur manufacturier orienté vers les exportations de 18 % par an, grâce à des investissements bruts annuels en biens d'équipement de l'ordre de 12 % en termes réels" (30). Il convient en outre de signaler qu'entre 1969 et 1979, la K.D.F.C. a mobilisé 561 millions de dollars, dont 79 % en provenance de sources officielles.

En ce qui regarde la gestion de l'organisme, les résultats nets de la société ont progressé de 25 % par an entre 1971 et 1979 pour un rendement du capital d'environ 17 % par an. Elle a pu : - réaliser une augmentation de son capital en lançant des offres sur le marché, - réduire ses dépenses de fonctionnement qui ont baissé à 0,9 % des fonds propres en 1979 contre 2,4 % en 1971. La K.D.F.C. a ainsi contribué efficacement au développement de la Corée tout en faisant preuve d'une gestion très saine. Ce succès, elle l'a obtenu essentiellement en utilisant quelques atouts : sa capacité d'innover tant dans la conception des projets que dans le système financier national en y introduisant des instruments de nature à favoriser la mobilisation des ressources intérieures ; son aptitude à collecter des capitaux extérieurs ; l'efficacité de ses interventions ; l'élargissement de ses activités dans le secteur industriel. En bref et en clair, la K.D.F.C. doit sa réussite pour une large part, à son dynamisme et à sa rigueur : deux recettes de gestion que toute société financière peut en principe appliquer.

(30) J.Landell-Mills, "Le rôle des sociétés financières de développement...", art. précité p.45. Plus précisément "entre 1971 et 1979, la société a utilisé les capitaux de la Banque Mondiale pour investir 146 projets (dont 108 étaient destinés à l'expansion et à la modernisation d'entreprises déjà existantes). Il y eut peu de cas de dépassement des coûts et la plupart des projets furent achevés dans les délais impartis. Au cours de leur première année d'existence, 42 projets enregistrèrent des pertes, situation qui s'est prolongée pour vingt-quatre d'entre eux au cours de la deuxième année. A partir de 1979 toutefois, la plupart des projets étaient financièrement sains et aucun n'avait d'arriérés de paiements. Ces projets ont été à l'origine de 12 950 créations d'emplois au total, ainsi que de recettes et d'exportations dépassant largement les estimations".

2 - L'*Industrial Credit and Investment Corporation of India* (I.C.I.C.I.) a été créée en 1955 à l'initiative des pouvoirs publics avec la contribution de la Banque Mondiale. Son capital de 500 millions de roupies est détenu majoritairement par deux institutions financières : la Life Insurance Corporation of India (L.I.C.) et l'Unit Trust of India (U.T.I.) lesquelles, il est important de le souligner, n'interviennent pas dans la détermination de sa stratégie et de sa gestion.

L'objet de l'I.C.I.C.I. est d'aider au montage des financements en devises de projets viables du secteur industriel. Les prêts en devises qu'elle accorde sont destinés à l'importation de biens d'équipement et de savoir-faire. La Banque Mondiale collabore au montage de ces prêts et joue à la fois le rôle de bailleur de fonds et d'expert en "project financing".

L'I.C.I.C.I. apporte également son soutien aux entreprises industrielles pour l'émission d'actions ou d'obligations. Dans ces diverses opérations, elle offre simultanément son expertise et sa garantie.

Les interventions de l'I.C.I.C.I. sont en général accompagnées par des financements locaux en roupies destinés aux achats d'immobilisations (terrains, constructions, équipements). En réalité, l'I.C.I.C.I. consacre l'essentiel de ses efforts à la promotion des entreprises industrielles de production situées dans les régions reculées et à forte intensité de main-d'oeuvre. Elle prête son concours aux entreprises en création sous forme, soit de garanties d'émission, soit de souscriptions directes.

Contrairement à la K.D.F.C., l'I.C.I.C.I. a mené son action pour le développement dans un environnement économique indien qui, dans les années 70, n'était pas favorable aux investissements productifs à long terme.

En effet, comme le fait remarquer Joslin Landell-Mills, "la croissance de la production industrielle était en stagnation, les taux d'investissement étaient faibles et les conditions générales peu propices à la promotion des entreprises" (31). Cependant, les résultats obtenus ont été dans l'ensemble satisfaisants en ce qui concerne tant la contribution de l'I.C.I.C.I. au développement que sa gestion financière.

En dépit d'un contexte économique défavorable, l'I.C.I.C.I. a en effet pu maintenir ses investissements en faveur de la promotion des entreprises industrielles situées dans les régions les moins avancées. Le volume de ses investissements est resté bien supérieur à celui d'organismes nationaux analogues. La part de ses prêts au secteur industriel a doublé au cours de la période 1973-1977 pour atteindre plus de 10 % au cours de l'exercice 1977. On estime aujourd'hui à plus de 80 % la part des concours consentis par l'I.C.I.C.I. dans "l'ensemble des crédits accordés par des institutions spécialisées pour des projets nécessitant l'achat de matériel étranger et, en conséquence, d'acquérir une spécialisation dans le domaine des technologies avancées... En vingt sept années d'activité, l'I.C.I.C.I. a mis à la disposition des entreprises 18,3 milliards de roupies dont 13,1 milliards représentent des paiements effectifs" (32).

Pour ce qui est de sa gestion financière, on peut mentionner quelques aspects positifs : entre 1971 et 1977, les bénéfices nets en pourcentage des fonds propres ont été de 12 % en moyenne ; la masse des prêts et le montant des dividendes proportionnellement aux bénéfices ont augmenté ; la société a été en mesure de rembourser certaines de ses dettes deux ans avant leur échéance ; le ratio d'endettement est resté dans les limites

(31) J.Landell-Mills, art. précité p.44.

(32) A.Chevallier et J.Gupta, art. précité p.672.

prescrites. Elle a connu cependant des problèmes : les difficultés de quelques trente-cinq sociétés ayant subi durement la crise du pétrole ont notamment contribué pour une large part au triplement des arriérés au cours de la période 1971-1977.

L'efficacité de la gestion de l'I.C.I.C.I. et de sa contribution au développement de l'Inde, tient essentiellement à la capacité de la société à évaluer les projets et à diversifier ses sources de revenus. C'est grâce à une exploitation systématique des méthodes avancées que la société a pu adopter "une approche complexe de l'évaluation économique des projets dont les taux de rentabilité économique ont été généralement élevés" (33). En faisant preuve d'une grande capacité d'adaptation, la société a pu faire passer la part de ses décaissements en roupies d'environ 28 % de son investissement total en 1970 à près de 46 % en 1978. Cette adaptation était nécessaire du fait notamment "que les entreprises locales avaient à leur disposition davantage de biens de production nationale et de plus nombreuses sources de devises étrangères" (34). Pour satisfaire les nouveaux besoins en monnaie nationale des entreprises, l'I.C.I.C.I. a lancé avec succès deux emprunts obligataires à quinze ans en roupies.

Ces deux expériences concluantes de la K.D.F.C. et de l'I.C.I.C.I. montrent que l'échec des sociétés financières de développement n'est pas une fatalité.

Tout au long de ce chapitre, nous avons tenté de mettre en lumière les justifications de la dénomination d'institution de *développement* des organismes qui nous occupent. L'objet du chapitre deuxième est de montrer ce que recouvre la qualification de banque au moins dans les pays membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine.

(33) J.Landell-Mills, art.précité p.44.

(34) Ibid

CHAPITRE II: LA DETERMINATION DE LA QUALIFICATION DE BANQUE

De 1960, année des indépendances, à 1973, date des réformes, on distinguait dans les pays africains francophones, membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine (U.M.O.A.), d'un côté les banques commerciales, et de l'autre, les banques de développement. Les banques commerciales étaient des banques de dépôt (1) pour la plupart filiales des banques de l'ancienne métropole, les banques de développement étant les héritières des "sociétés de crédit social" (2). Cette distinction traditionnelle allait s'estomper au fil des années. En effet, les banques de développement étaient en général polyvalentes. Leur vocation était de financer à long ou moyen terme les investissements réalisés dans tous les secteurs de l'économie ; de consentir des concours à court terme pour l'acquisition de biens de consommation semi-durables ou de facteurs de production (matériel agricole, semences, engrais, etc...) ; de prendre des participations dans des entreprises existantes ou en formation. Progressivement, elles vont connaître des problèmes de trésorerie dus dans beaucoup de cas à des erreurs de gestion et à la concurrence, dans le domaine du financement, des banques spécialisées dans les secteurs agricole, industriel, immobilier. Aussi se trouvaient-elles plus ou moins contraintes à développer leurs activités sous la forme d'interventions à court terme. De ce fait, elles allaient peu à peu sortir du "cadre de leurs fonctions initiales, pour se rapprocher des banques commerciales" (3) de la place. Tenant compte de cet état de fait, le projet de loi-type (4), élaboré

(1) Au sens de l'ancien art.5 de la loi française du 2 déc. 1945.

(2) Voir supra p.7

(3) Kerfalla Yansané, "Banque et établissements financiers dans la réglementation bancaire de l'U.M.O.A.", Revue d'Etudes Politiques et Economiques Africaines, n°178-179, oct.-nov. 1980, p.57.

(4) Il s'agit du texte adopté par le Conseil des ministres de l'U.M.O.A. et par le Conseil d'administration de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (B.C.E.A.O.) en leurs réunions tenues à Dakar les 2 et 3 mai 1975. V. "La nouvelle réglementation bancaire de l'U.M.O.A.", B.C.E.A.O., Notes d'information et statistiques, n°239, mai 1976. Les Etats membres de l'U.M.O.A. ont intégré ce texte dans leur droit interne conformément à l'art.22 du "Traité constituant l'Union Monétaire Ouest Africaine".

L'U.M.O.A. comprend sept Etats membres : le Bénin, le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali (admis en 1984), le Niger, le Sénégal et le Togo. Tous ces Etats sont également membres de la zone Franc qui comprend en outre la France, ses DOM-TOM, Mayotte, Monaco, la République des Comores et les six pays membres de la Banque des Etats d'Afrique Centrale (B.E.A.C.), à savoir le Cameroun, le Centrafrique, le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale (admise en 1985) et le Tchad.

Sur la zone franc, V. not. D.Carreau, P.Juillard et Th.Flory, Droit international économique, L.G.D.J. 1978, pp.350-355 ; 2e éd. 1980 ; G.Clavel, "La zone franc", Problèmes économiques, n°1808, 26 janv.1983, pp.13-17.

ré par les autorités de l'U.M.O.A., fait désormais la distinction entre d'un côté, "les banques", et d'un autre côté, "les établissements financiers" (5). Il est dès lors évident que les banques nationales de développement qui nous occupent sont à classer dans la catégorie des banques.

Au Sénégal, la distinction entre banque et établissement financier est donnée par les articles 3 et 4 de la loi n°76-52 du 9 avril 1976 (6) portant réglementation bancaire.

L'article 3 de la loi précitée dispose : "sont considérées comme banques, les entreprises qui font profession habituelle de recevoir des fonds dont il peut être disposé par chèques ou virements et qu'elles emploient, pour leur propre compte ou pour le compte d'autrui, en opérations de crédit ou de placement". L'article 4 de la même loi définit "comme établissements financiers les personnes physiques ou morales autres que les banques qui font profession habituelle d'effectuer pour leur propre compte des opérations de crédit, de vente à crédit, de financement de ventes à crédit ou de change, ou qui servent habituellement d'intermédiaires en tant que commissionnaires, courtiers ou autrement dans des opérations visées ci-dessus".

A cet article 4, il faut rapprocher l'article 42 de la loi bancaire aux termes duquel, "les établissements financiers ne pourront recevoir de dépôts de fonds du public que dans le cadre de leur activité et s'ils y ont été autorisés par décrets et dans les conditions fixées par ceux-ci.

L'examen de ces trois textes permet de montrer que certaines caractéristiques sont communes aux deux institutions (Section I). Mais le législateur a réservé aux banques un double monopole (Section II) permettant de

(5) En supprimant la distinction classique entre banques commerciales et banques de développement, les lois bancaires nationales ont voulu inciter toutes les institutions de crédit à participer au financement économique en général et du développement rural en particulier. V. "Le financement du développement rural dans l'U.M.O.A.", B.C.E.A.O., Note d'information et Statistiques, n°297, août-sept. 1981, p.6.

(6) Journal Officiel de la République du Sénégal (J.O.R.S.) du 15 mai 1976, pp. 772-780. C'est à ce texte que nous nous référerons tout au long de cette étude. Pour la commodité de l'exposé, nous adopterons la dénomination "la loi bancaire" ou "la loi". Cette loi abroge celle du 10 juillet 1964 portant organisation de la profession bancaire et des professions s'y rattachant et réglementation du crédit. Le législateur sénégalais a ainsi reproduit dans la législation interne les règles fixées par la loi uniforme adoptée en 1975 par les autorités monétaires de l'U.M.O.A.

distinguer les banques des établissements financiers mais aussi les banques de toutes autres institutions. Il a par conséquent prévu une protection du monopole et des sanctions pour réprimer les infractions susceptibles d'être commises par certaines personnes (section III). Pour établir cette réglementation, les rédacteurs du projet de loi-type mentionné plus haut se sont inspirés de l'ancienne législation française, lois des 13 et 14 juin 1941 (7).

- Section I : Les éléments de définition communs aux banques et aux établissements financiers
- Section II : Le monopole des banques
- Section III : La protection du monopole des entreprises de banque.

(7) Une réforme du cadre juridique et institutionnel du système bancaire français a été introduite en France par la loi n°84-46 du 24 janvier 1984 (J.O. 25 janvier 1984, p.390) et les textes d'application ou de modification. V. Les commentaires de Ch.Gavalda et J.Stoufflet, "La loi bancaire du 24 janvier 1984", J.C.P. 1984, éd. E, II, 14379 ; J.C.P. 1985, éd.G, I, 3176 ; Les Petites Affiches, n°60, 18 mai 1984, p.5 ; M.Cabrillac et B.Teyssié, Rev.trim.dr.com. 1984, p.307 ; Francis J.Crédot, "La nouvelle loi bancaire", A.L.D. 1984, p.65 ; "L'application de la nouvelle loi bancaire", A.L.D. 1984, p.141 ; "La diversification des activités des établissements de crédit", Les Petites Affiches, n°49, 24 avril 1985, p.10 ; "La soumission des établissements de crédit au droit commun de la concurrence : l'article 89 modifié de la loi bancaire", Les Petites Affiches, n°115, 25 sept. 1985, p.29 ; Ch.Gavalda, "La soumission des ententes interbancaires à la Commission de la Concurrence (loi n°85-695 du 11 juillet 1985)", D.1985, Chron. p.265 ; Banque de France, "Loi relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit", Bull.trim.de la Banque de France, mars 1984, p.33 ; P.H. Cassou, "L'application de la loi bancaire", Banque, mars 1985, p.231 ; F.J., "La nouvelle loi bancaire : ses aspects institutionnels", Banque, mars 1984, p.275 ; J.L. Rives-Langes et D.Ohl, "Monopole bancaire et liberté : la loi du 24.01.1984 permet-elle d'effectuer des opérations de banque sans être établissement de crédit ?", Banque, mai 1985, p. 439 ; J.L. Butsch, "Rôle et fonctionnement de la Commission bancaire", la Revue Banque, sept.1985, p.783 ; J.Hemmelé et O.Vangasse, "Réflexions sur les apports de la loi du 24 janvier 1984, dite 'loi bancaire', à la loi du 2 janvier 1981 et sur la cession à titre de garantie", Banque, mars 1984, p.297 ; P.Falcon, "Loi bancaire : portée en matière de crédit d'exploitation aux entreprises", Banque, mai 1984, p.527 ; J.F. Ehrlich, "La réforme bancaire", La Vie Judiciaire, n°1981, 26 mars-1er avril 1984, p.1 et 9 ; Dans J.C.P. 1984, éd.E, 13622, "Entrée en vigueur de la loi bancaire" ; Ch.Gavalda, "Un frein à l'extension du crédit gratuit", D.1984, Chron. p.181 ; M.Roubach, "L'art. 86 (de la loi du 24 janvier 1984) ou la deuxième mort du 'crédit gratuit', Gaz.pal., 15-16 juin 1984, p.2 ; G.Laraize, "Incitation des consommateurs à la débâche : le crédit gratuit classé 'X' !", Gaz.pal. 1er au 3 juillet 1984, p.8 ; N.Ferry et A.Tordjman, "Crédit gratuit : pour qui sonne le glas ?", Banque, Retail Banker International, n°2, juillet-Août 1984, p.22 ; J.M. Calendini, "Le nouveau régime du crédit gratuit", Les Petites Affiches, n°120, 24 oct. 1984, p.13 ; M.Vasseur, "Droit et économie bancaires", 4e éd., fasc. I : Institutions bancaires, les Cours de droit, 1985-1986. B.Soinne, "Crédit gratuit et publicité relative au crédit", A.L.D. 1985, p.125 ; El-Mokhtar Bey, "La location financière dans la réforme bancaire", J.C.P.1986, éd. E, II, 14630.

(7) suite

M. Cabrillac, "L'article 40 de la loi du 25 janvier 1985 et ses difficultés d'application", Banque n°458, février 1986, pp. 115-122.

Section I : Les éléments de définition communs aux banques et aux établissements financiers

Les banques et les établissements financiers reçoivent des fonds du public (§ 1) dans le cadre d'une profession habituelle (§ 2). Ils utilisent ces fonds pour leur propre compte (§ 3) en opérations déterminées (§ 4).

§ 1 - La "réception de fonds du public" est un élément caractéristique de l'activité des banques et des établissements financiers

La fonction traditionnelle des banques est de faire le commerce avec l'argent des autres. Le commerce de l'argent suppose donc que les banques disposent de fonds pour l'exercice de leur activité (8). Aussi, le législateur a-t'il expressément reconnu leur droit de recevoir des fonds du public. C'est ce qui résulte des articles 3 et 71 de la loi bancaire du 9 avril 1976.

On peut alors se demander si les établissements financiers peuvent également se livrer à la collecte de l'épargne. La combinaison des articles 4 et 42 de la loi bancaire permet de répondre par l'affirmative (9). En effet, le premier texte dispose que "sont considérés comme établissements financiers les personnes physiques ou morales... qui reçoivent habituellement des fonds...". Et le deuxième texte précise que les établissements financiers "pourront recevoir des dépôts de fonds du public" mais seulement dans le cadre de leur activité sous réserve qu'ils y soient autorisés par décrets et qu'ils respectent les conditions fixées par les textes d'autorisation. Il faut bien admettre que les établissements financiers s'étant vus reconnaître la possibilité d'accomplir les mêmes opérations que les banques, il fallait leur donner les moyens de leur politique. Or, les obliger à n'exercer leurs activités qu'avec leurs fonds propres, insuffisants au demeurant, aurait été

(8) "Comme un commerçant ordinaire achète les marchandises qu'il vendra, le banquier se procure des capitaux en recevant les disponibilités des capitalistes et épargnants, puis il revend ce crédit en prêtant ces capitaux aux commerçants et même aux particuliers qui en ont besoin pour leur activité professionnelle ou pour un usage personnel", D'où le nom de "marchands d'argent" qu'on leur attribue. V. Joseph Hamel, Gaston Lagarde et Alfred Jauffret, "Traité de Droit commercial", Paris, Dalloz, 1966, T.2., p. 630. Le banquier est donc "un commerçant qui spéculé sur l'argent et le crédit". G. Ripert, "Traité élémentaire de droit commercial", 9^e éd. par R. Roblot, L.G.D.J., 1981, T.2, p.247, n°2216.

(9) Dans le même sens, K.Yansané, art. préc. p.61.

les réduire à l'inactivité, donc à l'inefficacité eu égard à la mission qui est la leur dans un pays en développement. Toute discrimination dans la possibilité de recevoir des fonds du public serait dans ces conditions incompréhensible, voire inconséquente sur le plan économique et financier. Cependant, un doute subsiste. Le décret n°84-289 du 15 mars 1984 en définissant dans ses articles 2, 3 et 4 trois catégories d'établissements financiers semble réserver implicitement la réception de fonds à titre habituel aux seuls établissements de placement financier. Ces derniers sont en effet définis comme des "établissements qui reçoivent habituellement des fonds...". Aucune allusion à la réception de fonds n'est faite dans les définitions des autres catégories d'établissements financiers. Il serait exagéré d'en conclure qu'ils ne peuvent recevoir des fonds du public. Simplement, sauf à le répéter, un établissement financier, quelle que soit la catégorie dans laquelle il est classé, ne peut, sauf autorisation préalable du ministre des Finances, recevoir des fonds du public sous forme de dépôts (9 bis). Les établissements financiers peuvent donc sans autorisation recevoir autrement des fonds du public. Au demeurant, l'article 10 du décret n°84-289 oblige les établissements financiers qui reçoivent des fonds du public à avoir la personnalité morale et s'ils ont leur siège social au Sénégal de prendre la forme soit d'une société anonyme à capital fixe par analogie avec les banques, soit d'une société anonyme coopérative à capital variable. Cette mesure vise à protéger l'épargne publique. De surcroît, l'article 16 du décret précité, toujours dans le souci de protéger l'épargne, étend aux établissements financiers qui reçoivent des fonds du public, que ce soit sous forme de dépôts ou autrement, les règles prévues pour les banques en matière de limitations de prises de participation et d'octrois de crédit.

(9) V. art. 42 de la loi bancaire. En application de ce texte, l'art. 14 du décret n°84-289 (V. Annexe XVII) prévoit une procédure d'autorisation pour la réception de fonds du public sous forme de dépôts. L'intéressé doit formuler une demande indiquant l'activité justifiant la réception des fonds, ainsi que les modalités du dépôt, de l'emploi et de la réception des fonds. La demande doit être déposée auprès de l'Agence nationale de la B.C.E.A.O. qui la transmet avec son avis au ministre des Finances. En tout état de cause, selon l'art. 4, "l'autorisation ne peut être accordée que pour des dépôts dont le terme est égal ou supérieur à deux ans, ou qui sont affectés à une opération déterminée et conservés en l'état ou en fonds publics jusqu'au dénouement de cette opération". Il s'agit par conséquent de dépôts à moyen et long termes uniquement ; la réception de dépôts de fonds à vue ou à moins de deux ans est réservée exclusivement aux banques. On rappellera à l'occasion de la lecture du décret n°84-289 dont on peut regretter certaines formulations defectueuses, l'obligation de clarté et d'intelligibilité dans la rédaction des textes légaux et réglementaires en vue de rendre leur accès aisé à toute personne.

Les rédacteurs des lois bancaires de l'U.M.O.A. ont ainsi voulu que la réception de fonds du public, pour effectuer des opérations déterminées dans le cadre d'une profession habituelle, soit réservée aux banques et établissements financiers. Toutefois, pour tenir compte de la réalité économique et "ne pas causer une trop grande gêne aux entreprises industrielles et commerciales, qui ont également besoin de l'épargne du public pour réaliser leurs investissements" (10), la loi a limité la notion de "fonds reçus du public" (11).

En premier lieu, l'article 71 alinéa 4 de la loi bancaire exclut des fonds reçus du public, *"les fonds constituant le capital de l'entreprise"*. Il s'agit certes de fonds apportés par le "public" pour constituer le capital de l'entreprise. Mais ces fonds une fois intégrés dans le capital, deviennent la propriété de l'entreprise et non plus des associés. Ils font partie des fonds propres de l'entreprise.

Il est évident que la formule englobe aussi bien les fonds apportés lors de la création de l'entreprise que ceux destinés à la développer dans l'hypothèse d'une augmentation de capital.

Ainsi, une entreprise peut recevoir des fonds du public sans pour autant avoir la qualité de banque ou d'établissement financier. Mais, elle ne peut utiliser que les fonds provenant de la constitution du capital. Une personne pourra donc faire appel à l'épargne publique pour créer ou développer son entreprise sans qu'on puisse dire qu'elle reçoit des fonds du public pour l'application de la loi bancaire.

- (10) Kerfalla Yansané, "Contrôle des banques dans les Etats africains de la zone franc", Thèse, Paris I, 1979, p.185. Georges Ripert écrit dans son remarquable ouvrage intitulé "Aspects juridiques du capitalisme moderne" (L.G.D.J. 1951, n°46 et p.118 n°50) : "La société anonyme est un merveilleux instrument du capitalisme moderne pour collecter l'épargne en vue de la fondation et de l'exploitation des entreprises". En effet, "la loi permet aux fondateurs de la société de lancer une souscription publique pour recueillir des fonds".
- (11) Ainsi que l'ont fait remarquer MM. Gavalda et Stoufflet, (Les Petites Affiches, 1984, n°60, p.6), ces fonds sont exclus de la notion de "fonds reçus du public", "non parce qu'ils ne constituent pas des dépôts mais parce que les déposants n'appartiennent pas au "public".

Il n'y a pas de difficulté d'interprétation lorsque l'entreprise revêt la forme de société anonyme à capital fixe. Ce qui est le cas des banques, tout au moins pour celles qui ont leur siège social au Sénégal (12). En effet, le capital de ces sociétés "est toujours nettement défini et se mesure par un chiffre figurant au bilan" (13). Mais on peut se demander ce qu'il en serait lorsqu'il s'agirait de personnes physiques exerçant l'une des activités énumérées par l'article 4 qui définit les établissements financiers. Il semble que dans ce cas "la règle juridique de l'universalité du patrimoine s'oppose à ce qu'il soit fait une distinction entre les capitaux de ces personnes selon qu'ils figurent ou non dans le bilan de l'entreprise" (14).

A ce qui est appelé le capital tel qu'il figure au bilan de l'entreprise, il faut assimiler non seulement la réserve spéciale (15), qui inclut la réserve légale, mais aussi les réserves facultatives. Tous ces fonds mis en réserve et pouvant éventuellement être incorporés au capital social ne doivent donc pas être considérés comme provenant du public,

En second lieu, la loi exclut de la catégorie des fonds reçus du public "*les fonds reçus des dirigeants de l'entreprise ainsi que des associés détenant 10 % au moins du capital social*". Les fonds visés sont "aussi bien des fonds remis à la société que ceux que l'associé laissera à la disposition de la société notamment sur sa part de bénéfices" (16). Les personnes en question ont des intérêts étroitement liés à ceux de la société et doivent pouvoir contribuer au financement de celle-ci. L'associé qui détient plus de 10 % du

(12) L'article 20 al.2 de la loi bancaire oblige les banques ayant leur siège social au Sénégal à se constituer sous forme de société anonyme à capital fixe.

(13) P.Dupont, "Le contrôle des banques et la direction du crédit en France", Paris, Dunod, 1952, p.61.

(14) *ibid*

(15) V. *Infra* p. 239

(16) H.Cabrillac, "La réglementation et l'organisation de la profession bancaire et des professions touchant au crédit et au marché financier", J.C.P. 1941, Chron.235, n°21.

capital n'est pas un simple porteur de titres mais un véritable partenaire (17). On peut alors se demander quels sont les partenaires visés. La loi parle des "associés". Or, ce terme s'applique plus à ceux qui participent à la constitution du capital des sociétés de personnes, société en nom collectif par exemple et des sociétés à responsabilité limitée. Le texte exclut-il alors les actionnaires qui sont les "associés" d'une société de capitaux telle une société anonyme ? Si on répond par l'affirmative, cela signifierait que les fonds reçus des actionnaires dans le cadre de comptes courants d'associés par exemple seraient considérés comme des fonds reçus du public. A notre avis, cette thèse ne peut être retenue. Il y a plutôt lieu d'admettre que la notion "d'associés" utilisée ici doit être comprise au regard du contrat de société quelle que soit la forme de celle-ci. Les associés sont les parties à un tel

-
- (17) V. J. Stoufflet, "Le monopole des banques quant à la réception de fonds en dépôt", Mélanges offerts à la mémoire de Henry Cabrillac, 1968, p.437. Ces associés sont des "partenaires financiers", c'est-à-dire des "personnes qui, liées par relations financières, juridiques ou économiques à l'entreprise, assurent tout ou partie de sa trésorerie au moyen de dépôts de fonds". Ce sont des déposants qui "par raison ou position, collaborent au financement de l'entreprise. En conséquence, les comptes courants d'associés ne constituent en rien des fonds reçus du public, quelle que soit la forme juridique adoptée par la société". (M. Cabrillac et Ch. Mouly, "Droit pénal de la banque et du crédit", Masson 1982, n°20 et 55). Il est intéressant de noter que le pourcentage minimum du capital social exigé par la loi bancaire française du 24 janvier 1984, art.2. 1°, est de 5 %.

Y a-t-il réception de fonds du public lorsqu'une société appartenant à un groupe reçoit les fonds d'une société mère ou soeur ? Il faut répondre par la négative. V. en ce sens, P. Dupont, op.cit. p.116 et 117 ; Ch. Gavalda et J. Stoufflet, "Droit de la Banque", P.U.F. 1974, p.75, n°54 M. Cabrillac et Ch. Mouly, op.cit. p.46, n°55. Dès octobre 1941, le Comité permanent des banques (Conseil national du crédit français) avait officiellement décidé dans ce sens. La nouvelle loi bancaire française (art. 12, 3°) semble avoir consacré cette pratique connue sous le vocable de théorie dite du "groupe économique fermé" autorisant des "opérations de trésorerie" à l'intérieur des groupes de sociétés. V. Gavalda et Stoufflet, J.C.P. 1984, éd.E, II, 14379, n°7. Contra, Rives-Lange et Ohl, (Banque, mai 1985, p.450, n°8) qui estiment que la loi de 1984 loin de consacrer cette théorie, l'a abandonnée en ce sens "qu'il n'est plus exigé que le groupe forme une unité économique homogène, une structure cohérente, que les sociétés composant le groupe aient une activité économique complémentaire". V. égal. D. Ohl (note au D. 1985, p.483, sous Crim. 4 févr. 1985) qui écrit : "L'art. 12 3° ne définit le groupe que par référence à un lien direct ou indirect en capital, abstraction faite de toute autre considération. Il faut, mais il suffit que cette participation, directe ou indirecte, confère "à l'une des entreprises liées" un pouvoir de contrôle effectif sur les autres. Le texte n'exige donc pas que ce "pouvoir effectif de contrôle" soit détenu par l'une des sociétés participant aux opérations de trésorerie. Il peut parfaitement s'agir d'une autre société liée par l'existence d'une participation suffisamment forte à l'une des sociétés participantes". V. aussi Pierre Grea, "Cash and tax management" ou gestion fiscale d'une centrale de trésorerie", Les Petites Affiches, n°1, 1er janv. 1986, p.14.

x contrat par opposition aux sociétaires, membres d'une association (18). Serait également considérés comme "partenaires" les dirigeants se trouvant à la tête des affaires et qui détiennent, cela est encore plus vrai aujourd'hui, les véritables pouvoirs dans l'entreprise, particulièrement dans les sociétés de capitaux.

Par ailleurs, il s'agit de personnes qui "connaissent ou peuvent connaître les conditions exactes de l'exploitation". S'ils confient des fonds à la société, ils agissent en connaissance de cause. Il n'est donc pas nécessaire de leur "assurer la protection organisée au profit des épargnants qui confient leurs fonds à une banque sans pouvoir en suivre l'emploi" (19). "C'est parce que le déposant - associé, actionnaire, dirigeant - est réputé disposer de la possibilité de suivre et de contrôler l'emploi des fonds par le dépositaire qu'il n'appartient pas au public" (20).

Troisième exclusion : *"les fonds reçus de banques ou d'établissements financiers à l'occasion d'opérations de crédit"*. La vie des affaires repose essentiellement sur le crédit. Le banquier est devenu un "marchand de crédit". Comment l'empêcher d'exercer sa profession en refusant à ses clients de solliciter les fonds qu'il procure au public ? Il reste que l'opération doit être réalisée soit auprès d'une banque, soit auprès d'un établissement financier. Tous fonds provenant d'entreprises n'ayant pas le statut juridique de l'une ou l'autre de ces deux institutions doivent être considérés comme reçus du public. Au demeurant "le prêteur professionnel ne constitue pas le public ; il sait les risques qu'il court et il ne mérite pas que le législateur organise une réglementation particulièrement protectrice de ses capitaux" (21).

x (18) L'ancien art.2 b de la loi du 13 juin 1941 auquel semble se référer les rédacteurs de la loi uniforme, ne visait que les dépôts d'associés d'une S.A.R.L., des associés en nom ou des commanditaires. Désormais, l'art.2 2° de la loi du 24 janvier 1984, ne considère pas également comme fonds reçus du public les fonds reçus ou laissés en compte par tout actionnaire dès lors qu'il possède au moins 5 % du capital social. V. Rives-Lange et Ohl, Banque, mai 1984, p.450, note 36.

(19) P.Dupont, op.cit. p.62.

(20) Rives-Lange et Ohl, art.préc. p.450, note 36.

(21) J.Hamel, "Banques et opérations de banques", op.cit. p.990. On notera comme l'a fait M.Crédot (A.L.D. 1984, p.67) que le législateur français de 1984 "n'écarte plus expressément - comme le faisait la loi de 1941 - les fonds provenant (d'une constitution ou) d'une augmentation du capital ou de prêts accordés par des établissements de crédit. Leur mention ne s'imposait pas : les premiers ne sont pas destinés à être remboursés et les seconds ne représentent pas des fonds reçus du public".

Enfin, ne seront pas considérés comme fonds reçus du public "les fonds reçus du personnel de l'entreprise à condition que leur montant global reste inférieur à 10 % des fonds propres effectifs de l'entreprise". Cette disposition est comparable à celle faisant l'objet de l'ancien article 2 de la loi française du 13 juin 1941 (22). Le législateur français avait voulu tenir compte d'une pratique courante. Beaucoup d'entreprises commerciales et industrielles ouvraient à leur personnel des comptes où étaient versés les salaires. Chacune des parties en tirait certains avantages. Pour le salarié, il était d'une part plus commode de confier ses économies à l'entreprise qui l'emploie et lui procure l'essentiel de son revenu, et en qui il porte sa confiance ; d'autre part, plus attrayant de s'adresser à son employeur qui lui assure son service de caisse tout en lui versant un intérêt souvent plus substantiel que celui alloué par les banques pour des dépôts à vue (23). Pour l'entreprise, c'était là un moyen d'assurer une partie de son financement, notamment de son fonds de roulement. Au risque de causer des troubles graves dans l'organisation financière de nombreuses affaires (24), le législateur a officialisé cette pratique tout en y apportant une certaine limite.

S'agissant de l'Afrique Noire, et plus particulièrement du Sénégal, cette mesure ne peut avoir qu'un but préventif, car cette pratique est encore presque inexistante. Très peu de salariés sont en mesure d'épargner une partie de leur revenu. Le risque, c'est que le chèque étant peu usité du fait des conditions rigoureuses exigées par les banques pour la délivrance d'un chèque (25), le salarié serait tenté de vouloir laisser son revenu dans les caisses de l'entreprise.

(22) En France, les fonds concernés sont ceux reçus des salariés de l'entreprise, notamment dans le cadre de l'intéressement, de la participation et des fonds salariaux (V. J.F.Crédot, A.L.D. 1984, p.67).

(23) V. J.Stoufflet, art.précit. p.451.

(24) V. J.Hamel, op.cit. p.991.

(25) Cette rigueur s'explique par l'ampleur des émissions de chèques sans provision prenant parfois l'allure d'une véritable délinquance organisée. V. Henri Dieng, "Du chèque et de son mauvais usage", B.C.E.A.O., Notes d'information et statistiques, n°197, juillet 1972.

Pour le calcul des 10 % autorisés, il faut prendre en considération l'ensemble des fonds propres de l'entreprise, c'est-à-dire :

- pour les sociétés de capitaux : du capital social, des réserves sans affectation spéciale, des fonds laissés en compte en permanence par les associés qui ne seraient pas considérés comme du public ;
- pour les sociétés de personnes et les affaires personnelles : des fonds que les associés ou les propriétaires ont affecté d'une manière permanente à l'exploitation de l'entreprise (26).

La disposition doit s'appliquer à toutes les entreprises. Peu importe la forme juridique ; même lorsqu'il s'agit d'une personne exerçant le commerce individuellement. Faut-il alors réserver le bénéfice de cette disposition aux seuls titulaires d'un contrat de travail ? Selon M. Jean Stoufflet, il faut l'étendre à tous les collaborateurs permanents de l'entreprise exerçant pour elle une activité rémunérée (agents commerciaux, gérants mandataires...) (27).

La loi limite arbitrairement à 10 % des fonds propres (28) les dépôts du personnel. Cette limitation s'imposait pour éviter de mettre entre les mains des dirigeants de l'entreprise de véritables capitaux d'exploitation et faire des entreprises industrielles et commerciales des concurrentes des banques. La restriction était aussi nécessaire pour la protection des déposants (29).

(26) Interprétation donnée à l'article 21 de la loi française du 13 juin 1941 par le Comité permanent des banques dans une décision du 16 juillet 1941. V. P. Dupont, op.cit. p.64 ; J. Hamel, op.cit. p.991 ; M. Cabrillac et Ch. Mouly, op.cit. p.30 ; Rives-Lange et Ohl, Banque, mai 1985, p.450, note 37. En France, l'art.2 2° de la loi du 24 janvier 1984 renvoie aux capitaux propres comme référence pour le calcul du montant maximum autorisé. Sur la définition de ces capitaux propres, v. décret n°83-1020 du 29 nov. 1983, art.13 (D.1983, L., 532).

(27) J. Stoufflet, art.préc. p.451. En ce sens, M. Cabrillac et Ch. Mouly, op.cit. p.30. Pour ces auteurs, le personnel salarié doit être entendu au sens large de "toute personne liée par un contrat lui attribuant rémunération de ses services...".

(28) Selon la B.C.E.A.O., les fonds propres englobent le capital social, les dotations, les réserves, les provisions pour risques non encore affectées et les bénéfices reportés. V. K. Yansané, "Contrôle de l'activité bancaire dans les pays africains de la zone franc", L.G.D.J.-N.E.A. 1984, p.193.

(29) J. Hamel, op.cit. p.991. Egal. M. Cabrillac et Ch. Mouly, op.cit. p.30, n°19 p.47, n°55, affirmant que la limite s'explique par le désir de cantonner cette activité à la marge comme par celui d'éviter à la fois des déboires aux salariés déposants et les abus dont les entreprises pourraient se rendre coupables.

La notion de "fonds reçus du public" n'étant précisée que par voie d'exclusion ainsi que nous venons de le voir, on admet que "toute personne paraît constituer le public, quand elle n'est pas l'entreprise elle-même" (30). Autrement dit "la personne quelconque qui remet des fonds" (31). Par ailleurs, à la lumière des limitations apportées par la loi à la notion de "public", on peut, à partir de l'argument à contrario utilisé par le législateur, trouver une définition du public. Seraient "publics" tous les tiers pour lesquels la loi n'a pas établi de dérogation expresse" (32). C'est l'interprétation de Paul Esmein qui affirme : "la question de savoir si une personne fait partie du public se décide donc sans tenir compte de l'existence ou de l'absence de relations antérieures au dépôt entre le déposant et le dépositaire. Un ami ou un parent qui choisit celui chez qui il dépose ses fonds en raison de sa qualité d'ami ou de parent fait néanmoins partie du public"(33).

On précisera qu'aux termes de l'article 71 dernier alinéa, "les fonds provenant d'une émission de bons de caisse sont toujours considérés comme dépôts de fonds du public".

-
- (30) J.Hamel, "Banques et établissements financiers", Banque, juin 1947, p.2. Sur cette notion de "public", V. la bibliographie citée par Rives-Lange et Ohl, Banque, mai 1984, p.440, note 4.
- (31) J.Hamel, "Banques et opérations de banque", Paris, Rousseau et Cie 1943, p.189. On notera que dans la nouvelle législation française, loi du 24 janvier 1984, la notion de "fonds reçu du public", ainsi que le souligne MM. Gavalda et Stoufflet (J.C.P. 1984 éd. E, II, 14379, n°5), "reste à peu près la même que sous la loi de 1941. Elle détermine à elle seule la qualification d'établissement de crédit", "notion syncrétique" recouvrant cinq catégories d'entreprises personnes morales dont les banques. L'art.2 de la nouvelle loi bancaire française précise que "sont considérés comme fonds reçus du public les fonds qu'une personne recueille d'un tiers, notamment sous forme de dépôts, avec le droit d'en disposer pour son propre compte, mais à charge pour elle de les restituer". V. égal. F.J.Crédot, A.L.D. 1984, p.66, n°7.
- (32) J.Stoufflet, art.préc. p.450.
- (33) P.Esmein, "L'organisation et la réglementation de la profession bancaire" Gaz.pal. 1941, 2, doct. p.18. En ce sens, M.Cabrillac et Ch.Mouly, op. cit. p.46, n°54 et la note faisant référence à deux jugements inédits de tribunaux français : Trib.corr. Soissons, 4 juillet 1963, où un comptable n'avait contracté qu'avec ses clients et ses amis ; Trib.corr. Seine 19 octobre 1964 pour un prévenu qui n'avait travaillé qu'avec "ses amis et les amis de ses amis".

§ 2 - Les opérations d'une banque ou d'un établissement financier doivent faire l'objet d'une "profession habituelle".

Cette exigence montre bien que l'on a entendu placer l'exercice de la profession bancaire et d'établissement financier dans un cadre corporatif (34) et ceci dans le "but de moraliser et de protéger la corporation" (35).

L'exigence d'une "profession habituelle" a d'autres finalités. C'est d'abord la bonne gestion de l'épargne nécessaire à l'économie nationale. C'est aussi et, en conséquence, la protection de l'intérêt des épargnants. Ceux-ci devraient sur leur demande pouvoir se faire restituer les fonds remis. C'est en troisième lieu "l'image de marque de toute la profession bancaire" (36) qu'il s'agit de défendre. Enfin, il faut savoir que "c'est la notion de profession habituelle qui entraînera d'abord soumission au statut bancaire et non pas l'acte de commerce bancaire" (37).

Tant pour les banques que pour les établissements financiers, la profession habituelle suppose que les opérations qu'ils accomplissent "soient suffisamment répétées et apparentes pour être considérées comme traduisant l'exercice d'une activité régulière, d'un 'métier' organisé. L'acte isolé, occasionnel, -épisodique, sporadique - et, à plus forte raison, l'acte clandestin ne sont pas pris en considération" (38). Ce qui désigne d'abord le banquier, écrit Henry Cabrillac, c'est la répétition habituelle d'une série d'actes, à titre d'activité principale, suivant une organisation concertée,

(34) C'est cette même démarche qui a été à l'origine de la réglementation bancaire en France en 1941. V. Paul Esmein, art.préc. n°18.

(35) K.Yansané, thèse précitée, p.177.

(36) K.Yansané, thèse précitée, p.178.

(37) H.Cabrillac, art.préc. n°18. V.égal. Gilles Endréo, "L'habitude", D.1981, chron.313. La nouvelle loi bancaire française a repris le critère de l'art. 1er de la loi du 13 juin 1941 ; "la qualité d'établissement de crédit n'est requise que si les opérations de banque sont effectuées à titre de profession habituelle" (F.J. Crédot, A.L.D. 1984, p.66).

(38) P.Dupont, op.cit. p.65 ; V.égal. C.E. 13 mars 1970, J.C.P. 1970, II, 16417, obs. Ch.Gavalda ; Crédot, A.L.D. 1984, p.66, note 13 ; Gavalda et Stoufflet, op.cit. n°74.

c'est-à-dire l'exercice d'une profession (39).

D'après les articles 3 et 4 de la loi bancaire, la profession habituelle doit être exercée par une entreprise pour les banques et par une personne physique ou morale pour l'établissement financier (40). Le terme vague d'entreprise doit être bien compris. Le métier de banquier ne peut être exercé par une entreprise individuelle. L'article 20 de la loi bancaire est particulièrement net : "les banques doivent être constituées sous forme de sociétés ou autres personnes morales. Celles qui ont leur siège social au Sénégal doivent être constituées sous forme de sociétés anonymes à capital fixe". A cet égard, en l'absence d'une définition juridique de l'entreprise, le législateur aurait certainement gagné en précision en annonçant dans l'article 3 que "sont considérées comme banques, les personnes morales qui font profession habituelle...". Cela signifie donc que "l'activité bancaire doit être supportée par une organisation matérielle, s'exercer dans un cadre et comporter un minimum d'installations apparentes" (41) au vu et au su de tous. La forme "d'autres personnes morales" a été prévue par l'article 20 précité, nous dit l'exposé des motifs, "pour tenir compte de la possibilité d'installation au sein de l'U.M.O.A. de personnes morales autorisées par d'autres législations et qui n'auraient pas d'équivalent dans l'U.M.O.A."

(39) H.Cabrillac, art.préc. n°18. V. avis du comité provisoire d'organisation professionnelle des banques, J.O.R.F. 13 juillet 1941, p.2937, qui estime "qu'il n'y a pas lieu d'examiner si cette activité est principale ou accessoire à une autre activité ; il suffit qu'elle soit exercée, à titre professionnel, pour que l'entreprise qui l'exerce soit considérée comme banque". Sur la notion de profession, V. Jean Savatier, "Contribution à une étude juridique de la profession", Mélanges Joseph Hamel (dix ans de conférences d'agrégation), Paris, Dalloz, 1961, pp.3-17. Pour J.Savatier, "la profession d'une personne est l'activité qu'elle exerce d'une manière habituelle en vue d'en tirer un revenu lui permettant de vivre. L'idée de profession est liée à celle de revenus tirés d'un travail" (p.6, n°6 et 7). En ce sens, M.Cabrillac et Ch.Mouly (op.cit. p.42, n°57) qui, rejoignant l'opinion de Savatier, ajoutent qu'il n'est pas nécessaire que l'activité soit la plus importante pour être une profession. S'agissant de l'expression même de "profession habituelle", employée déjà par le législateur français, (art.1er de la loi du 13 juin 1941, article 1er de la loi du 14 juin 1941) et reprise par le législateur de 1984 (art.1er, loi du 24 janvier), Savatier souligne qu'elle renferme un pléonasme "car la profession correspond nécessairement à une activité habituelle".

(40) La possibilité pour une personne physique d'exercer des activités d'un établissement financier provient, selon l'exposé des motifs, du fait que l'article 4 englobe des activités pouvant être exercées par des personnes physiques notamment celles d'intermédiaires, courtiers, commissionnaires.

(41) P.Dupont, op.cit. p.65.

En ce qui concerne les établissements financiers, le décret n°84-289 du 15 mars 1984 précité interdit aux personnes physiques d'exercer tout ou partie des activités d'établissements financiers ayant leur siège social au Sénégal. Ils doivent être constitués sous forme de sociétés anonymes à capital fixe ou de sociétés à responsabilité limitée. Toutefois, les institutions classées dans le groupe des "autres établissements financiers" peuvent en outre adopté la forme de société coopérative à capital variable. Dans tous les cas, afin de protéger l'épargne publique, les établissements financiers qui reçoivent des fonds du public doivent avoir la personnalité morale. S'ils ont leur siège social au Sénégal, ils doivent être constitués sous forme soit de sociétés anonymes à capital fixe, soit de sociétés anonymes coopératives à capital variable. Cependant, selon l'alinéa 2 de l'article 10 du décret, le choix de l'une ou l'autre de ces deux formes ne s'impose pas aux établissements qui ne reçoivent du public que des dépôts de fonds affectés à une opération déterminée et conservés en l'état ou en fonds publics jusqu'au dénouement de cette opération. De tels établissements peuvent par conséquent être constitués également sous forme de sociétés à responsabilité limitée.

L'article 9 du décret n°84-289 tel qu'il est rédigé semble implicitement admettre qu'une personne physique puisse exercer des activités d'établissements financiers pour autant que ceux-ci n'aient pas leur siège social au Sénégal, qu'ils ne reçoivent pas de fonds du public et qu'ils soient classés dans la catégorie des "autres établissements financiers". Il s'agit des établissements qui font des opérations de vente à crédit, de change et d'intermédiation par commission, courtage ou autrement dans les opérations de crédit, de placement de vente à crédit ou de change. Il faut penser que dans un tel cas, l'arrêté ministériel portant agrément ne manquera pas d'exiger un minimum d'organisation matérielle et d'installations apparentes.

§ 3 - Les banques et établissements financiers emploient les fonds reçus du public "pour leur propre compte" comme faisant partie de leur patrimoine

"Les commissionnaires, courtiers ou ceux qui reçoivent comme mandataires des fonds de leurs clients en vue d'effectuer pour ceux-ci des opérations déterminées ne deviennent pas pour autant des banquiers" (42).

"Les commissionnaires sont des commerçants qui font des opérations commerciales pour le compte d'autrui, mais en leur propre nom" (43). Quant au courtier, c'est "un intermédiaire qui met en rapport des personnes désireuses de contracter entre elles... ; son rôle consiste essentiellement à rechercher un contractant pour un autre..." (44). S'agissant du mandat, l'article 457 alinéa 1er du Code des obligations civiles et commerciales du Sénégal (C.O.C.C.) le définit comme "un contrat par lequel le mandant donne au mandataire le pouvoir de faire en son lieu et place (donc pour le compte du mandant) un ou plusieurs actes juridiques".

Ces différents intermédiaires ne peuvent donc avoir la qualité de banquiers ou d'établissements financiers lorsqu'ils n'agissent que pour le compte d'autrui. En revanche, s'ils reçoivent des fonds qu'ils utilisent en opérations de crédit ou de placement pour leur propre compte, ils commettent le délit d'exercice illégal de la profession de banquier ou d'établissement financier, délit sanctionné par l'article 56 de la loi bancaire.

(42) Ch.Gavalda et J.Stoufflet, op.cit. p.76.

(43) Michel Vasseur, "Droit des affaires II", D.E.U.G. 2e année fasc.IV, Les Cours de Droit, 1979-1980, p.498. L'art. 479 du code des obligations civiles et commerciales du Sénégal (C.O.C.C.) qualifie de commissionnaire celui qui "fait profession de négocier en son propre nom des opérations commerciales pour le compte de son commettant".

(44) M. Vasseur, op.cit. p.521. Cette définition est celle donnée par l'article 474 du C.O.C.C. qui dispose : "le courtier fait profession de rapprocher les personnes qui désirent contracter... (il) est chargé d'indiquer les possibilités de conclusion d'un contrat ou de servir d'intermédiaire pour la négociation du marché".

Mais "la faille a été bien aperçue par ceux-là qui exercent en fait irrégulièrement le métier de banquier : ils prétendent, pour échapper aux poursuites, qu'ils n'ont agi que comme mandataires pour le compte de leurs clients et non pour leur propre compte" (45).

En résumé, le principe est "qu'il y a dans l'exploitation bancaire, scission complète entre la réception des fonds qui servent d'aliment aux opérations actives et ces opérations elles-mêmes" (46).

Il faut toutefois préciser que les banques et les établissements financiers peuvent faire, et ils le font, des opérations de crédit ou de placement à titre d'intermédiaire. L'article 3 qui définit les banques parle d'utilisation des fonds "pour le compte d'autrui", et l'article 4 encore plus explicite dit bien que les établissements financiers sont les personnes physiques ou morales qui, entre autres activités, "servent habituellement d'intermédiaires en tant que commissionnaires, courtiers ou autrement dans des opérations" de crédit, de placement ou de change. Cependant, des opérations effectuées à titre d'intermédiaire ne constituent que des activités secondaires tout au moins pour les banques.

§ 4 - Les banques et les établissements financiers effectuent avec les fonds reçus du public des opérations de crédit ou des opérations de placement.

C'est ce qu'indiquent expressément les articles 3 et 4 de la loi bancaire. Quelles sont les opérations visées ?

(45) Michel Vasseur, "Droit et économie bancaires", Maîtrise, fasc.1, Les Cours de droit, 1982-1983, p.35. V. Cas des officines de prêt (Crim. 2 avril 1968, J.C.P. 1968, II, 15665, note Ch.Gavalda) ; des notaires (Trib.gr.inst. Châlons sur Saône, 9 mai 1977, Ch.Gavalda et J.Stoufflet, Chron. Dr.banc. J.C.P. 1978, I, 2902, n°2) ; des courtiers (Aff. Sté Litra et Cie, Trib.gr.inst. Paris 8 octobre 1969, D.1969, 736, note Gavalda ; Rev.trim.dr.com. 1969, pp. 1057 à 1059, obs. M.Cabrillac et J.L. Rives-Lange) ; d'un établissement financier qui, au lieu d'intervenir comme intermédiaire et mandataire dans des opérations de prêt avait en réalité opéré pour son propre compte et en son nom (Trib.gr.inst. Paris 8 juillet 1981, D.1982, I.R. 121, obs. M.Vasseur) ; d'un marchand de meubles qui reçoit sous forme de dépôt, des fonds employés pour son propre compte en opérations de crédit (Trib.gr.inst. de Strasbourg, 20 mai 1983, D.1984, I.R. 262, obs. M.Vasseur).

(46) P.Dupont, op.cit.p.65.

S'agissant de la définition des opérations de crédit, l'article 5 alinéa 1 de la loi bancaire procède par énumération : "Sont considérées comme opérations de crédit, les opérations de prêt, d'escompte, de prise en pension, d'acquisition de créances, de garantie, de financement de ventes à crédit et de crédit-bail".

Mais que faut-il entendre par opération de crédit ? Selon Jean Escarra, ce nom générique peut être donné aux opérations "par lesquelles un banquier, moyennant le paiement d'un intérêt ou d'une commission, fournit ou s'engage à fournir à un client ou à un tiers à la demande du client, immédiatement ou à une échéance plus ou moins éloignée et plus ou moins déterminée, des moyens de paiement, des capitaux, en espèces ou sous une autre forme ; ces moyens de paiement sont fournis au client ou au tiers, sur l'engagement du client, accompagné ou non de garanties particulières de restituer ou de rembourser - tout au moins si le jeu normal de l'opération n'amène pas le banquier à être remboursé par ailleurs (cas de l'escompte), les moyens fournis, à une date plus ou moins éloignée" (47). Comme le souligne l'auteur, cette formule très générale et complexe convient en principe à toutes les opérations de crédit. Elle a permis de dégager les trois éléments caractéristiques de l'opération de crédit, à savoir :

- une avance de monnaie scripturale ou fiduciaire,
- une rémunération du créancier,
- une restitution des fonds avancés (48).

(47) J.Escarra, "Principes de droit commercial", avec la collaboration de Edouard Escarra et Jean Rault, T.VI, Paris, Sirey, 1937, p.395, n°574.

(48) V. égal. Ch.Gavalda, note sous C.E. 13 mars 1970, J.C.P. 1970, éd.G, I 16417. Il est intéressant de noter que la loi nouvelle française du 24 janvier 1984 (art.3) donne une définition de l'opération de crédit sans mentionner l'obligation de rembourser comme élément caractéristique de l'opération de crédit. Cette définition qui ne vaut que pour l'application de la loi précitée est la suivante : "Tout acte par lequel une personne agissant à titre onéreux met ou promet de mettre des fonds à la disposition d'une autre personne ou prend, dans l'intérêt de celle-ci un engagement par signature tel qu'un aval, un cautionnement ou une garantie". V. les commentaires de Gavalda et Stoufflet, J.C.P. 1984, éd II, 14379, n°5 ; Les Petites Affiches, n°60, 18 mai 1984, p.6 ; Crédec A.L.D., 1984, p.67, n°8.

Pour une analyse succincte des opérations énumérées par l'art.5, al.1 la loi bancaire, V. K.Yansané, op.cit. n°184 et s.

On notera que le remboursement du crédit peut être à la charge aussi de la personne qui a reçu les fonds avancés que d'un tiers (exemple l'affacturage) : cette dernière "circonstance est indifférente pour qualification de l'opération de crédit" (Gavalda et Stoufflet, Chron de droit bancaire, J.C.P.1985, éd.E, II, 14576, n°3 ; égal. n°5). A p de l'achat de créances échues considéré comme opération de crédit : M. Vasseur, obs. au D.1984, I.R. 261 sous Trib.gr.inst. Paris, 11e c 18 mai 1983 ; contre, Trib.gr.inst.Paris 18 mai 1983 précité, Gavalda Stoufflet. chron.préc. 1985, n°5.

S'agissant des opérations de placement, c'est l'article 5 alinéa 2 de la loi bancaire qui les définit. "Sont considérées comme opérations de placement, les prises de participation dans des entreprises existantes ou en formation et toutes acquisitions de valeurs mobilières émises par des personnes publiques ou privées". Ici, on considère qu'opérations de placement et opérations financières sont synonymes (49). La définition de l'article 5 alinéa 2 ne laisse aucun doute sur ce point.

Apparaît alors une difficulté. Comment, d'un point de vue juridique, distinguer les opérations de crédit des opérations financières ? P.Ch. Dupont constate que toute opération financière s'analyse en une remise de capitaux effectuée, directement ou indirectement, par la banque à une entreprise cliente. Comme l'opération d'escompte, elle est par nature une opération de crédit". Tirant les conclusions de cette constatation, l'auteur affirme que les opérations financières sont en réalité des "opérations de crédit bancaire au sens large de l'expression, c'est-à-dire toutes celles qui résultent d'une convention selon laquelle des fonds sont remis ou promis par le banquier à un client". Peu importe la "durée de l'opération envisagée", la qualité de l'emprunteur ou la forme juridique du prêt, ajoute l'auteur. Et pour être plus précis, il poursuit : "la prise d'une participation ou la souscription ferme à une augmentation de capital sont des opérations de crédit au même titre que l'escompte, l'avance en compte courant, la caution ou l'aval et ceci, quelle que soit la qualité du bénéficiaire du crédit : entreprise privée ou collectivité publique, et quelle que soit la garantie exigée par la banque" (50). L'intérêt d'une telle interprétation de la loi est qu'une entreprise ou une personne qui accomplit à titre habituel des "opérations de crédit" au sens large, avec des fonds reçus du public peut être qualifiée de banque ou d'établissement financier. Et, si elle n'a pas

(49) V. K.Yansané, thèse précitée, n°196, p.189.

(50) P.Dupont, op.cit. p.59. V. les autres définitions de l'opération financière et la critique de Michel Cavalié, Jur.clas.com., annexes, fasc.5, n°5, 2°. La définition donnée par l'auteur nous paraît plus conforme à la réalité car elle fait apparaître clairement la différence entre les opérations de crédit et les opérations financières. Ces dernières, selon M.Michel Cavalié, sont "les opérations de nature spéculative qui se traduisent d'une part, en une obligation au paiement d'une somme d'argent moyennant obtention d'un droit appelé à prendre fin par la perception ultérieure d'une autre somme d'argent ; d'autre part, en ce que le bénéfice espéré de telles opérations est, à la différence de celui attendu d'opérations de crédit, incertain et indéterminé à la date de l'acquisition du droit, ou, tout au moins, n'est pas en étroite corrélation avec la somme versée pour cette acquisition et avec la durée qui sépare la date de ce versement de la date où le droit obtenu en contrepartie prend fin".

été agréée ni inscrite sur la liste des banques ou des établissements financiers, elle encourt les sanctions prévues en cas d'exercice illégal de ces professions.

Au terme de ces développements sur les caractéristiques communes aux banques et aux établissements financiers, il importe de donner quelques précisions. Premièrement, les opérations de crédit dont il s'agit peuvent être accomplies aussi bien par les banques que les établissements financiers. Cette précision est utile car l'article 4 mentionne pour les établissements financiers "les opérations de crédit, de vente à crédit, de financement de ventes à crédit", ce que ne fait pas l'article 3 qui intéresse les banques. Il ne faut pas en déduire que certaines opérations de crédit ne sont réservées qu'aux établissements financiers. En fait, l'énumération de l'article 4 est superflue, car les opérations de vente à crédit et de financement de ventes à crédit sont en réalité des formes d'opérations de crédit. Au demeurant, l'article 5 alinéa 1 le souligne bien en incluant dans les opérations de crédit des opérations de financement de vente à crédit.

Deuxième précision : l'article 4 qui concerne les établissements financiers énumère parmi les activités de ces derniers, les opérations de change, alors que l'article 3 définissant les banques n'en dit pas un mot. Il ne faut pas imaginer que cette activité est interdite aux banques. C'est simplement qu'elle est leur activité traditionnelle (51) et que leur mention ne s'impose pas. S'agissant des établissements financiers, on a voulu inclure dans le champ de la réglementation, certains établissements qui pratiquaient des opérations de change mais échappaient à la législation bancaire sénégalaise.

Ces deux remarques permettent d'affirmer que toutes les opérations énumérées par l'article 4 peuvent être effectuées par les banques. Il faut seulement préciser que les banques "ne sauraient se spécialiser dans certaines de ces opérations, alors que la spécialisation constitue précisément le principe de base de l'organisation des établissements financiers" (52). Ceci n'exclut pas, bien évidemment, la possibilité pour chaque entreprise de banque de procéder à une spécialisation interne.

(51) Ce qui explique leur nom de "marchands d'argent parce qu'ils se contentaient de réaliser des opérations de change manuel" (J.Hamel, G.Lagarde et A.Jauffret, "Traité de droit commercial", op.cit. p.630)

(52) K.Yansané, art.préc. p.61. V.égale. les articles 13 et 41 de la loi bancaire.

Le principe de spécialité des établissements financiers est posé par l'article 13 de la loi bancaire aux termes duquel "les établissements financiers pourront être classés par décret en diverses catégories compte tenu de leurs activités respectives. Les établissements financiers d'une même catégorie ne pourront exercer les activités d'une autre catégorie sans une autorisation préalable comme en matière d'agrément".

En application de ce texte, les articles 2 à 7 du décret n°84-289 du 15 mars 1984 précité adopte un classement des établissements financiers en trois catégories ou groupes pour reprendre la terminologie utilisée. Ces trois groupes sont : les établissements de crédit, les établissements de placement financier et les autres établissements financiers. A chaque groupe correspondent des opérations déterminées. Ainsi les opérations des établissements de crédit sont classées en neuf catégories, celles des établissements financiers en deux catégories et celles des autres établissements financiers en trois catégories. On précisera que les catégories d'opérations non expressément classées dans l'un des trois groupes sont présumées appartenir au premier groupe celui des établissements de crédit. Par ailleurs, il est prévu que les établissements financiers dont les activités sont diverses pourront être classés dans plusieurs groupes. C'est l'article 7 du décret qui le précise : "les établissements dont les opérations relèvent de catégories appartenant à des groupes différents sont classés dans chacun des groupes correspondants. Sont applicables à chacune de leurs opérations les dispositions régissant la catégorie dont elle relève". Quelle forme juridique un établissement financier susceptible de faire l'objet d'un classement multiple peut adopter ? Il nous semble que tout établissement classé dans les trois groupes et ayant son siège social au Sénégal peut être constitué sous forme de société anonyme à capital fixe, de société à responsabilité limitée (S.A.R.L.) ou de société coopérative à capital variable. On rappellera simplement qu'un établissement financier qui reçoit des fonds du public ne peut prendre la forme d'une société à responsabilité limitée. Par consé-

quent, un établissement déjà constitué sous cette forme doit se transformer en une autre forme avant toute réception de fonds du public.

Après avoir ainsi déterminé trois groupes d'établissements financiers et classé dans chaque groupe des catégories d'opérations bien définies à l'exception de la catégorie résiduelle, le décret du 15 mars 1984 énonce dans son article 11 le principe de spécialité déjà posé par l'article 13 de la loi bancaire.

L'article 11 du décret dispose : "les établissements financiers ne peuvent exercer les activités d'une catégorie autre que celle dans laquelle leurs opérations ont été classées, ni, s'ils n'ont été autorisés à effectuer que certaines opérations d'une catégorie, accomplir d'autres opérations de la même catégorie, sans une autorisation préalable...". Ce texte manque un peu de netteté. Précisément, pour qu'il soit plus intelligible au regard de la logique interne du décret et des dispositions de l'article 13 de la loi bancaire, il faut le formuler ainsi qu'il suit : *Les établissements financiers ne peuvent effectuer que les catégories d'opérations du groupe dans lequel sont classées leurs activités. Ceux qui ont été autorisés à n'effectuer que certaines opérations d'un groupe ne peuvent accomplir d'autres opérations du même groupe, sans une autorisation préalable...* On peut dès lors s'interroger sur l'utilité de cette dernière autorisation. Imaginons un établissement financier qui exerce des activités de crédit-bail mobilier. Première hypothèse, il est inscrit comme établissement de crédit sans spécification d'opérations déterminées du groupe. L'interprétation littérale de l'article 11 du décret conduit à décider que cet établissement peut, sans autorisation, faire également les sept autres catégories d'opérations classées dans le même groupe à savoir les prêts à l'acquisition de meubles corporels, les prêts à l'acquisition d'immeubles, le crédit-bail immobilier, l'escompte, la prise de pension, l'acquisition de créances, la garantie par cautionnement, aval... Au reste, cela correspond à l'esprit du texte de l'article 13 de la loi bancaire. En revanche, si cet établissement de crédit-bail mobilier désire en

autre étendre ses activités aux prises de participation et à l'intermédiation, opérations qui relèvent respectivement du groupe des établissements de placement financier et de celui des autres établissements financiers, il lui faut une autorisation préalable. Il n'y a là rien à redire.

Deuxième hypothèse, l'établissement financier pris comme exemple n'est autorisé à effectuer en tant qu'établissement de crédit que les seules activités de crédit-bail mobilier. A supposer que cet établissement soit en pleine expansion et qu'il désire élargir ses interventions à d'autres activités classées dans le groupe auquel il appartient, on ne comprend pas la nécessité d'une autorisation préalable du ministre des Finances. Nous pensons qu'il suffit dans un tel cas que l'établissement informe au préalable la Banque centrale. Celle-ci, compte tenu de la situation économique des secteurs considérés et des moyens financiers et humains dont dispose l'entreprise, pourra formuler des recommandations à l'adresse de cette dernière, dans un souci de saine gestion. Cette solution présente au moins l'avantage de la souplesse indispensable pour permettre aux entreprises de définir leurs stratégies et de procéder plus librement aux restructurations nécessaires.

Enfin troisième précision, la rédaction de l'article 4 pourrait faire penser que les établissements financiers ne peuvent faire des opérations de crédit qu'avec leurs fonds propres et des opérations de placement avec des fonds reçus du public. Cette interprétation ne peut être retenue. Les établissements financiers peuvent à leur guise, sous réserve du respect de la réglementation bancaire et de leurs obligations contractuelles, utiliser les fonds reçus du public en opérations de crédit ou en opérations de placement.

Soulignons enfin que pour être considéré comme banquier ou établissement financier, il n'est pas nécessaire d'exercer cumulativement ces différentes activités. La conjonction "ou" employée par les articles 3 et 4 indique bien que "l'une d'entre elles suffit" (53).

Connaissant les traits communs aux banques et aux établissements financiers, voyons maintenant quel est le domaine réservé aux banques, domaine qui permet de les différencier des établissements financiers et des autres sociétés commerciales.

autre étendre ses activités aux prises de participation et à l'intermédiation, opérations qui relèvent respectivement du groupe des établissements de placement financier et de celui des autres établissements financiers, il lui faut une autorisation préalable. Il n'y a là rien à redire.

Deuxième hypothèse, l'établissement financier pris comme exemple n'est autorisé à effectuer en tant qu'établissement de crédit que les seules activités de crédit-bail mobilier. A supposer que cet établissement soit en pleine expansion et qu'il désire élargir ses interventions à d'autres activités classées dans le groupe auquel il appartient, on ne comprend pas la nécessité d'une autorisation préalable du ministre des Finances. Nous pensons qu'il suffit dans un tel cas que l'établissement informe au préalable la Banque centrale. Celle-ci, compte tenu de la situation économique des secteurs considérés et des moyens financiers et humains dont dispose l'entreprise, pourra formuler des recommandations à l'adresse de cette dernière, dans un souci de saine gestion. Cette solution présente au moins l'avantage de la souplesse indispensable pour permettre aux entreprises de définir leurs stratégies et de procéder plus librement aux restructurations nécessaires.

Enfin troisième précision, la rédaction de l'article 4 pourrait faire penser que les établissements financiers ne peuvent faire des opérations de crédit qu'avec leurs fonds propres et des opérations de placement avec des fonds reçus du public. Cette interprétation ne peut être retenue. Les établissements financiers peuvent à leur guise, sous réserve du respect de la réglementation bancaire et de leurs obligations contractuelles, utiliser les fonds reçus du public en opérations de crédit ou en opérations de placement.

Soulignons enfin que pour être considéré comme banquier ou établissement financier, il n'est pas nécessaire d'exercer cumulativement ces différentes activités. La conjonction "ou" employée par les articles 3 et 4 indique bien que "l'une d'entre elles suffit" (53).

Connaissant les traits communs aux banques et aux établissements financiers, voyons maintenant quel est le domaine réservé aux banques, domaine qui permet de les différencier des établissements financiers et des autres sociétés commerciales.

(53) Ch.Gavalda et J.Stoufflet, op.cit. p.77.

Section II : Le monopole des banques

Dès lors que le législateur sénégalais à la suite du législateur de l'Union Monétaire Ouest Africaine, a voulu réglementer deux institutions importantes de la vie économique, il était nécessaire de définir des critères de différenciation. De plus, accorder un monopole aux banques, cela répond à une certaine préoccupation. Il fallait donc que le monopole soit bien déterminé. La loi bancaire a ainsi délimité un double monopole, celui de solliciter ou d'accepter des dépôts à charge de les restituer par chèque ou virement (§ 1) et celui de l'utilisation de certains termes (§ 2).

§ 1 - Le monopole quant à la réception des "dépôts" de fonds du public quel qu'en soit le terme à charge de les restituer aux déposants à leur ordre par chèque ou virement

C'est l'article 71 alinéa 2 de la loi qui pose le principe de ce monopole en disposant "qu'il est interdit à toute personne physique ou morale autre qu'une banque de solliciter ou d'accepter des dépôts de fonds du public quel qu'en soit le terme". En effet, l'activité bancaire se résume pour l'essentiel à la gestion des dépôts et à l'action des crédits.

L'interdiction ainsi prononcée ne joue à l'encontre d'une entreprise que si les fonds sont reçus du public et sous la forme d'un dépôt. Il importe donc de préciser ces deux notions.

Nous avons vu plus haut par quelle technique le législateur, sans définir la notion de fonds reçus du public, a tout au moins permis de savoir ce qu'est "le public" (54). Cependant, en ce qui concerne la notion de "dépôts de fonds", il ne donne comme précision que celle d'assimiler à des dépôts de fonds du public "les fonds provenant d'une émission de bons de caisse". Pourtant, la définition de cette notion est fondamentale. Elle constitue le critère de distinction entre les banques et les établissements financiers. Ce qui est défendu à ces derniers, ce n'est pas tant de recevoir

(54) V. supra p.133.

des fonds du public que de les recevoir sous forme de dépôts quel qu'en soit le terme (55). Dès lors s'impose le rapprochement de l'article 71 alinéa 1 interdisant à toute entreprise autre que les banques de recevoir des dépôts et les articles 3 et 4 définissant les activités des banques et des établissements financiers.

L'article 3 de la loi bancaire définit les banques comme des entreprises qui reçoivent des fonds "dont il peut être disposé par chèques ou virements". Aucune disposition semblable ne figure dans l'article 4 qui définit les établissements financiers, comme des personnes physiques ou morales recevant des fonds au même titre que les banques. "Dès lors, il devient clair que "les fonds reçus en dépôt" constituent tout simplement "les fonds dont il peut être disposé par chèques ou virements" (56). De ce point de vue, on retrouve les deux éléments caractérisant le dépôt tel qu'il était défini par le législateur français de 1941 (57) : "d'une part, le dépositaire des fonds doit obtenir du déposant "le droit d'en disposer pour les besoins de son activité propre" et d'autre part, le même dépositaire doit accepter la charge "d'assurer au dit déposant un service de caisse"(58). A la diffé-

(55) Les banques ont le monopole de la réception de dépôts de fonds du public que partagent seulement par dérogation expresse (art.42 de la loi bancaire) les établissements financiers.

(56) K.Yansané, thèse précitée, p.221. "En d'autres termes, il n'y aura dépôt en banque que s'il y a au profit du déposant ... un service de caisse" (Jacques Bouteron, "La notion de "dépôt reçu du public" tel qu'il est interdit aux entreprises autres que les banques", Collection Droit Social, mai 1942, p.45). Le service de caisse constitue une particularité du commerce de banque. Ainsi, "par définition, seules les banques reçoivent des fonds dont il peut être disposé par chèques ou virements ; cette caractéristique est, en pratique, le critère unique de classement dans l'une ou l'autre des catégories" d'organismes soumis à réglementation. V. B.C.E.A.O., "La nouvelle réglementation bancaire de l'Union Monétaire Ouest Africaine", Notes d'information et statistiques, n°239, mai 1976.

(57) Art. 4 de la loi du 13 juin 1941.

(58) J.Hamel, "La nouvelle réglementation des banques, entreprises et établissements financiers", Revue générale de droit commercial, n°1, 1942, p.15. L'ancien art.4 de la loi française du 13 juin 1941 caractérisait le service de caisse par notamment deux opérations : 1) "Payer à concurrence des fonds se trouvant en dépôt tous ordres de disposition donnés (par le déposant) par chèques, virements ou de toute autre façon, en sa faveur ou en faveur de tiers" ; 2) "recevoir pour les joindre au dépôt, toutes sommes que la dite entreprise ou personne dépositaire aura à encaisser pour le déposant soit d'accord avec celui-ci, soit en vertu de l'usage".

rence du législateur français de 1941 pour lequel le service de caisse devait s'entendre au sens large, la loi sénégalaise limite les ordres de dispositions à ceux donnés par "chèques ou virements". Cette limitation aboutit à la restriction de la notion de "dépôt de fonds". Elle marque la volonté des rédacteurs du texte devenu les lois bancaires de l'U.M.O.A. de réserver aux banques un domaine précis et limité. Ceci répond à des préoccupations également précises.

D'abord, celle de "mettre en évidence l'un des aspects fondamentaux de l'activité bancaire à savoir la création de monnaie de banque" (59). En second lieu, le législateur de l'U.M.O.A., comme les rédacteurs de la loi française du 13 juin 1941, a été guidé par "l'idée que le commerce de banque consiste essentiellement à recevoir en dépôt les disponibilités du public et à employer ces fonds sous la responsabilité du banquier, autrement dit à jouer le rôle d'un collecteur et d'un distributeur de crédit..." (60). Enfin, le législateur en limitant le monopole des banques n'a pas voulu gêner les autres entreprises singulièrement les établissements financiers, qui ont également besoin de l'épargne publique pour l'exercice de leurs activités. Aussi, il leur est interdit seulement "d'ouvrir à leurs clients des comptes sur lesquels on puisse tirer des chèques ou effectuer des virements" (61). Il faut rappeler que les fonds provenant d'une émission de bons de caisse" ne peuvent être reçus que par une banque car la loi bancaire les assimile à des "dépôts de fonds du public" (62).

Ainsi que nous l'avons évoqué plus haut, l'interdiction faite aux entreprises autres que les banques de recevoir des dépôts de fonds du public peut être levée au bénéfice des établissements financiers. Il peut donc y avoir une atteinte légale au monopole. Toutefois, il semble que les dérogation

(59) K.Yansané, thèse précitée p.222.

(60) M^{ooo}, "L'organisation de la profession bancaire", Droit social 1941, n°3, p.81.

(61) K.Yansané, thèse précitée p.223.

(62) Art. 71 in fine de la loi. Le chèque est un instrument de paiement. Sa vocation est donc de permettre la réalisation des paiements (V. Ch.Gavalda et J.Stoufflet, "Droit commercial : chèques et effets de commerce", P.U.F., 1978, p.334 et s.). En outre, l'article 28 du décret-loi du 30 octobre 1935 dispose qu'il est payable à vue. Les bons de caisse au contraire, sont représentatifs d'un prêt d'argent ; ils constatent une créance de sommes d'argent. Ils diffèrent également du chèque en ce qu'ils sont à échéances déterminées, donc payable à terme fixe, d'où parfois leur appellation de "bons à échéances fixes". Enfin, les bons de caisse sont productifs d'intérêts alors qu'en principe il ne saurait en être de même pour le chèque.

prévues par l'article 42 de la loi bancaire doivent être tout à fait exceptionnelles. Ce texte dispose : "les établissements financiers ne pourront recevoir de dépôts de fonds du public que dans le cadre de leur activité et s'ils y ont été autorisés par décrets et dans les conditions fixées par ceux-ci". L'exigence d'une autorisation expresse par décret, norme juridique dont le rang est situé après la loi dans l'ordonnement juridique interne montre que les dérogations doivent être limitées. Il y a une seconde raison plus déterminante qui milite dans ce sens. Le décret doit fixer les conditions strictes dans lesquelles l'établissement financier pourra recevoir les dépôts de fonds. Et, en aval, l'utilisation de ces fonds ne doit se faire que dans le cadre de l'objet social. Bien qu'aucune sanction ne soit prévue par la loi bancaire, nous pensons que tout dépassement de l'objet social ou tout manquement aux conditions fixées par le décret doit entraîner un retrait de l'autorisation, une cessation immédiate des activités en rapport avec la réception des dépôts de fonds et une restitution des fonds reçus, au besoin avec les ressources propres de l'établissement, le tout sans préjudice des peines prévues à l'article 56 (63). La menace de ces diverses sanctions permettra sans doute à l'établissement financier bénéficiaire de la dérogation de prendre conscience du caractère exceptionnel de celle-ci.

§ 2 - Le monopole quant à l'utilisation dans la dénomination ou raison sociale, la publicité ou l'activité professionnelle des termes de banque, banquier ou bancaire.

Aux termes de l'article 7 de la loi bancaire : "nul ne peut, sans avoir été préalablement agréé et inscrit sur la liste des banques... se prévaloir de la qualité de banque ou de banquier, ni faire figurer les termes de banque, banquier ou bancaire en aucune langue dans sa dénomination, sa raison sociale ou sa publicité, ni les utiliser d'une manière quelconque dans son activité".

(63) Ce texte se référant à l'art.13 al.2 punit d'un emprisonnement d'un mois à deux ans et/ou d'une amende de 2 millions à 20 millions de francs C.F. tout établissement financier qui aura dépassé son objet social sans autorisation préalable. On rappellera que le décret n°84-289 du 15 mars 1984 (art.14) précité, prévoit une procédure d'autorisation pour la réception de dépôts de fonds du public par les établissements financiers.

On retrouve dans cette formule, les mêmes précautions que celles prises par le législateur français dans l'ancien article 13 de la loi du 13 juin 1941. Avant cette loi, il n'y avait en France aucune définition des banques et certaines "entreprises malhonnêtes en ont trop souvent profité pour se prévaloir indûment de l'appellation "banque" et faire des opérations désastreuses pour l'épargne" (64). D'où, après avoir défini ce que sont les banques, la nécessité de leur réserver le monopole d'une appellation pour la protection des épargnants mais aussi pour celle de la profession. C'est ce double souci qui a également guidé le législateur de l'U.M.O.A.

La formule très large : "d'une manière quelconque" utilisée par les deux textes indique qu'elle "vise tous les modes d'utilisation possibles : circulaires, papiers commerciaux, lettres, démarchage, etc..." (65).

Il est à noter que le législateur sénégalais n'a réservé aux banques que l'appellation banque, banquier, bancaire. Ici encore apparaît le souci de déterminer le monopole des banques dans un domaine précis et limité. On peut donc dire à contrario que les appellations voisines, telles que établissement de crédit, société de crédit, comptoir de crédit, caisse de crédit peuvent être utilisées par toute personne physique ou morale et notamment par les établissements financiers. Ces appellations voisines peuvent évidemment être utilisées par une entreprise se destinant à la profession bancaire dès lors qu'elle est agréée et inscrite sur la liste des banques.

Après avoir analysé le monopole réservé par la loi bancaire aux entreprises de banque, nous allons maintenant nous intéresser à la protection de ce monopole.

(64) M^{ooo}, "L'organisation de la profession bancaire", art.préc. p.81. La première intervention étatique en la matière date de la loi du 19 juin 1930 mod. par ord. n°58-1928 du 23 déc. 1958, art.39. Ce texte avait seulement pour but de moraliser la profession bancaire en excluant de cette dernière certains individus considérés comme "impurs", personnes frappées de certaines condamnations pénales et faillis non réhabilités. V. Jean Largier, "La nature juridique de l'interdiction d'exercer la profession bancaire", Mélanges Henry Cabrillac, Paris, Librairies Techniques, 1968, pp.333-344.

(65) H.Cabrillac, "La réglementation et l'organisation de la profession bancaire et des professions touchant au crédit et au marché financier", art.préc. n°44. V. en ce sens Cabrillac et Mouly, op.cit. p.74, n°105.

Section III : La protection du monopole des entreprises de banque

Dans les développements qui suivent, on précisera d'abord quels sont les organes chargés de la protection (§ 1), puis quelles sont les infractions susceptibles d'être commises ainsi que les sanctions dont elles sont assorties (§ 2).

§ 1 - Les organes chargés de la protection

Trois organismes, ayant chacun des fonctions précises et différentes, sont chargés de veiller à la protection du crédit, des clients et de la profession bancaire elle-même.

A - La Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (B.C.E.A.O.)

La Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest, dénommée la Banque Centrale, est un établissement public international constitué entre les Etats membres de l'U.M.O.A. Elle est l'Institut d'émission de l'Union. Organisme de consultation, elle est aussi chargée d'assurer dans chaque Etat, l'application des dispositions légales et réglementaires prises par les Autorités nationales en vue de l'uniformisation de la réglementation relative à l'exercice de la profession bancaire et au contrôle du crédit (66). A cette fin, elle peut procéder à des vérifications sur pièces ou par inspection, de sa propre initiative ou à la demande de la Commission de contrôle. En effet, l'article 25 de ses statuts et l'article 46 de la loi bancaire lui donnent le droit de se faire communiquer par les établissements bancaires et financiers tous documents et renseignements ou d'entrer directement en relation avec les entreprises et groupements professionnels pour l'exécution d'enquêtes nécessaires à son information. Dans le cas où elle croit déceler une infraction, elle en saisit la Commission de contrôle.

La Banque Centrale a également pour rôle d'instruire les demandes d'agrément tendant à l'autorisation de création ou d'ouverture d'établissements de banque ou d'établissements financiers (67). Elle établit et tient à

(66) V. l'art.27 des statuts de la B.C.E.A.O. ; l'art.22 du traité constituant l'U.M.O.A. et l'art.51 de la loi bancaire.

(67) V. l'art.27 al.2 des statuts de la B.C.E.A.O. et l'art.9 al.1 de la loi bancaire.

jour la liste des banques et la liste des établissements financiers (68). Aucune entreprise de banque ou établissement financier ne peut exercer son activité sans avoir été préalablement agréé et inscrit sur les listes (69). D'un point de vue économique et financier, la Banque Centrale est à la fois un organisme de paiement et de contrôle de l'émission monétaire. En effet, elle joue le rôle de "Banque des banques". Toutes les banques primaires ont ouvert dans ses livres un compte courant facilitant les opérations de compensation et permettant la transformation de monnaie scripturale en monnaie fiduciaire. Par son intervention dans la distribution du crédit au moyen du réescompte et éventuellement des réserves obligatoires (70), la Banque Centrale est un organisme régulateur du circuit financier de l'économie.

Enfin, on ajoutera que la Banque centrale en tant qu'organe de contrôle doit, aux termes de l'article 72 de la loi bancaire, être informée par le procureur de la République de toute poursuite engagée contre une personne quelconque en application des dispositions de ladite loi.

B - La Commission de Contrôle des banques et établissements financiers

La Commission de contrôle des banques et établissements financiers a été réorganisée par le décret n°83-568 du 3 juin 1983 (71). Sa création est prévue par l'article 50 de la loi bancaire (72). Elle est présidée par un magistrat de la Cour suprême et composée des représentants de divers départements ministériels, tous nommés, y compris le président, par arrêté du minis-

(68) V. l'art.9 al.3 et l'art.12 al.3 de la loi bancaire.

(69) V. l'art.7 et l'art.12 al.1 de la loi bancaire. Précisons que l'agrément et le retrait d'agrément sont prononcés par le ministre des Finances.

(70) V. l'art. 48 de la loi bancaire.

(71) J.O.R.S. n°4959 du 30 juillet 1983, p.677.

(72) Sous l'empire de la loi du 10 juillet 1964, le contrôle du respect de la réglementation bancaire était assuré par la Commission de surveillance des banques et des établissements financiers. La loi bancaire du 9 avril 1976 a créé une commission appelée "commission de contrôle" conformément aux visées d'homogénéisation de la loi uniforme adoptée par les autorités monétaires de l'U.M.O.A.

tre chargé des Finances (73). C'est le Directeur national de la B.C.E.A.O. qui assure les fonctions de rapporteur et le secrétariat. La Commission de contrôle se réunit sur la convocation de son président ou à la demande d'au moins deux de ses membres. Elle ne peut délibérer valablement que si au moins trois de ses membres sont présents.

Les compétences dévolues à la Commission de contrôle intéressent la mission de contrôle, le pouvoir de sanction et le pouvoir consultatif. Dans le cadre de sa fonction d'organe de contrôle du respect de la réglementation bancaire (article 3 du décret n°83-568), elle effectue des contrôles sur pièces au vu des documents comptables - bilans, comptes de résultats, situations périodiques - qui lui sont remis par l'intermédiaire de la Banque Centrale. En réalité, ainsi que le note M.Kerfalla Yansané (74), "c'est la Banque centrale qui effectue aussi bien les contrôles sur pièces que les investigations sur place, pour le compte de la Commission de contrôle" ; celle-ci n'ayant "ni services, ni personnel propres".

La Commission de contrôle a également le pouvoir d'infliger des sanctions, corollaire de son pouvoir de contrôle. Elle est informée par la Banque centrale des infractions à la réglementation bancaire dont elle a connaissance. Son rôle est alors de constater les infractions ainsi commises et de prononcer des sanctions disciplinaires (75) contre leurs auteurs. Ceux-ci doivent avoir été au préalable entendus ou dûment convoqués. Toutefois, les sanctions prononcées par la Commission, pour être exécutoires, doivent être approuvées par le ministre chargé des Finances et notifiées à l'établissement concerné par la Banque centrale. Il faut donc admettre que la Commission n'a qu'un rôle de proposition puisque les sanctions qu'elle prononce peuvent ne

- (73) Outre le magistrat de la Cour suprême, président, la commission de contrôle comprend quatre membres : le Directeur général du Trésor, un représentant du ministre chargé des Finances, un représentant du ministre chargé du Commerce et un représentant du ministre chargé du Plan. Tous les membres sont tenus au secret professionnel (Art.50 al.3 de la loi bancaire). V. Arrêté min. n°15831 du 24 nov.1983 (J.O.R.S. 24.03.1984, p.11).
- (74) "Contrôle de l'activité bancaire dans les pays africains de la zone franc", L.G.D.J.-N.E.A., 1984, p.101. V.égal. Art 51 de la loi bancaire.
- (75) La gamme des sanctions dont dispose la Commission de contrôle comprend : l'avertissement, le blâme, la suspension ou l'interdiction d'effectuer certaines opérations, les limitations dans l'exercice de la profession, la suspension des dirigeants responsables, avec ou sans nomination d'un administrateur provisoire, la radiation de la liste des banques. Ces sanctions disciplinaires sont prononcées le cas échéant sans préjudice des sanctions pénales (art.53 de la loi bancaire).

produire aucun effet si le ministre des Finances refuse de les approuver. Notons au passage que les décisions de la Commission de contrôle doivent être motivées.

Enfin, la Commission de contrôle exerce un pouvoir consultatif dans les cas de désignation d'un administrateur provisoire ou la nomination d'un liquidateur auprès d'une banque ou d'un établissement financier (76).

On ajoutera que la Commission de contrôle est tenue d'établir chaque année deux rapports : un rapport semestriel avant le 30 juin et un rapport annuel avant le 31 décembre. Par ces rapports, elle porte à la connaissance du ministre des Finances les constatations faites dans le cadre de ses devoirs de contrôle en matière de réglementation bancaire. Selon le rapport de présentation du décret n°83-568, l'institution de deux rapports au lieu d'un par an, comme précédemment, est motivée par la nécessité de renforcer le contrôle du ministre des Finances sur la bonne marche des activités de la Commission.

Dans le souci de permettre aux membres de la Commission de contrôle d'exercer leurs fonctions en toute indépendance par rapport à la profession et avec impartialité, l'article 50 alinéa 3 de la loi bancaire institue certaines incompatibilités. Ainsi, ne peuvent-ils "exercer aucune fonction, rémunérée ou non, dans une banque ou un établissement financier, ni recevoir aucune rémunération, directe ou indirecte, d'une banque ou d'un établissement financier". Seuls échappent à ces restrictions les membres éventuellement nommés pour siéger à la Commission au titre de l'Etat.

(76) Art. 7, décret n°83-568 du 3 juin 1983.

C - L'Association professionnelle des banques et établissements financiers

L'Association professionnelle des banques et établissements financiers est un organe unique auquel les banques et les établissements financiers inscrits doivent obligatoirement et exclusivement adhérer (77). Elle a ses statuts propres qui doivent être approuvés par le ministre des Finances. L'Association professionnelle apparaît, selon l'expression de MM Cabrillac et Mouly, comme un "embryon d'ordre professionnel" (78). Cette association joue un rôle consultatif et informatif au sein du système bancaire sénégalais.

Son rôle d'organe de consultation consiste à donner son avis : sur les demandes d'inscription ou sur les radiations de la liste des banques, sur les décisions de caractère général intéressant l'ensemble de la profession.

Son rôle informatif consiste à informer d'une part, les adhérents des règles - lois, décrets ou autres normes - relatives à l'organisation de leurs activités et qu'ils doivent appliquer ; d'autre part, les autorités concernées des revendications et des propositions formulées par ses adhérents (79).

L'Association professionnelle joue en outre un rôle d'organe de protection des intérêts généraux de la profession. A cet égard, elle peut intervenir en justice dans toute instance où une banque est en cause, et elle estime que les intérêts de ses adhérents sont en jeu. Elle peut ester en justice soit seule, soit conjointement avec la Commission de contrôle pour poursuivre les personnes coupables d'exercice illégal de la profession de banquier, ou d'usage illicite des appellations "banque" ou "banquier".

Le rôle que l'Association professionnelle a le plus joué, ces dernières années, a été celui de coordination de diverses actions des banques et de recherche de solutions sous forme d'accords entre ses adhérents et les autorités.

(77) V. art.65 de la loi bancaire. Si l'adhésion obligatoire résulte de l'inscription sur les listes officielles des banques et des établissements financiers, l'exclusion résulte de plein droit de la radiation de ces listes.

(78) M.Cabrillac et Ch.Mouly, op.cit. p.21.

(79) Sur tous ces points, V.K.Yansané, "Contrôle de l'activité bancaire dans les pays africains de la zone franc", op.cit. n°164 et s.

(80) K.Yansané, op.cit. n°166.

§ 2 - Les infractions au statut des entreprises de banque

Ces infractions ont été prévues dans le but de protéger au moins trois catégories d'intérêts. D'une part, l'intérêt des épargnants en tant qu'intérêt général et celui des clients de professionnels indélégats ; d'autre part, l'intérêt de la profession bancaire soumise à une réglementation stricte et qui doit bénéficier en contrepartie d'une certaine protection (81). D'une manière générale donc, la loi bancaire vise la sécurité de l'économie nationale dans son ensemble, car le contrôle des banques est également justifié par la protection de la distribution du crédit.

Le législateur a créé trois types d'infractions pour assurer le respect du statut de la profession bancaire. Ces infractions sont des délits. Leur poursuite nécessite une plainte préalable ou une constitution de partie civile soit du Président de la République ou du ministre qu'il délègue, soit de la Commission de Contrôle ou de l'Association professionnelle des banques. Les épargnants incités à se fier à la vigilance de ces organes peuvent-ils être rassurés ? Il faut bien admettre que la loi a instauré des délits dans le but de protéger l'intérêt général et celui de la profession de banquier (82). L'autorisation de poursuivre de ces organes "est destinée à éviter des actions intempestives qui pourraient être déclenchées sans un examen systématique et approfondi des activités financières reprochées et perturber l'armature bancaire sans un intérêt général suffisant" ; ils sont particulièrement qualifiés "pour réunir les éléments d'une poursuite et mesurer son opportunité économique et financière"(83).

(81) V. Cabrillac et Mouly, op.cit. p.23, n°8. V.égal. l'exposé des motifs de la loi bancaire.

(82) La jurisprudence française affirme que l'ancienne loi du 13 juin 1941 dont se sont largement inspirés les rédacteurs du projet de loi-type de l'U.M.O.A., a voulu protéger l'intérêt général et celui de la profession de banquier. (V.Civ. 1ère 13 oct. 1982, D.1983, I.R. 20 et 186, obs. Vasseur ; Bull.civ. I, p.246, n°286.

(83) Ch.Gavalda, note sous Crim.2 avr. 1968, J.C.P. 1968, II, 15665. En ce qui concerne la France, il est à souligner comme l'ont fait MM. Gavalda et Stoufflet (Chronique de droit bancaire, J.C.P. 1985, éd.E, II, 14576, n°2) que "l'éventualité de poursuite pour exercice illégal de la profession de banque (L.13 juin 1941, art.21) impliquait autrefois une plainte préalable ou une constitution de partie civile soit de la C.C.B., soit du C.N.C, soit de l'A.F.B.... Cette autorisation préalable à une poursuite pénale pour infraction à la loi bancaire n'a pas été reprise dans la loi du 24 janvier 1984".

A - Le délit d'exercice illégal de la profession de banquier sans inscription préalable

L'activité bancaire se caractérise essentiellement par la réception de fonds du public et l'utilisation des fonds pour son compte à des opérations de crédit. Mais pour pouvoir exercer une telle activité et prétendre à la qualité de banque, l'entreprise doit au préalable obtenir l'agrément et être inscrite sur la liste des banques sous peine de commettre le délit d'exercice illégal de la profession bancaire.

L'incrimination est contenue dans deux textes de la loi bancaire :

- article 3 : "sont considérées comme banques, les entreprises qui font profession habituelle de recevoir des fonds dont il peut être disposé par chèques ou virements et qu'elles emploient, pour leur propre compte ou pour le compte d'autrui, en opérations de crédit ou de placement" ;

- article 7 : "nul ne peut, sans avoir été préalablement agréé et inscrit sur la liste des banques, exercer l'activité définie à l'article 3... (84).

Cette obligation d'inscription préalable avant de se livrer au commerce de banque, est apparue nécessaire dans la mesure où les organes de contrôle doivent connaître le secteur bancaire pour exercer efficacement leurs fonctions. De plus, un développement anarchique de ce commerce serait préjudiciable au public et à l'économie nationale.

(84) Cet art.7 de la loi bancaire est comparable à l'ancien art.12 de la loi française du 13 juin 1941. Dans les deux cas, on peut se demander quels intérêts le législateur entend protéger en restreignant l'exercice de la profession de banquier aux entreprises qui ont officiellement la qualité de banque. La doctrine française (M.Vasseur, note sous Civ.1ère, 13 oct.1982, précité) répertorie au moins trois intérêts susceptibles d'être pris en compte: "l'intérêt général ; l'intérêt de la profession de banquier, autrement dit des banquiers régulièrement inscrits ; l'intérêt des clients et plus largement des personnes privées, qu'il convient de protéger contre les agissements de professionnels marrons, non inscrits sur la liste des banques". La jurisprudence française (arrêt précité du 13 oct.1982 et Crim.9 mai 1972, Bull.crim. n°158, p.397 ; Gaz.Pal. 1972, 2, 69) ne retient, nous l'avons vu, que les deux premiers intérêts. Aussi refuse-t-elle aux "victimes des agissements illégaux commis par des professionnels non inscrits" de se porter partie civile, car "l'infraction d'exercice illégal porte atteinte à l'intérêt général, à celui de la profession de banquier (que la loi a voulu protéger). Rien de plus ; elle n'est pas à comprendre comme mettant en cause l'intérêt des personnes privées" (M.Vasseur, note précitée).

Les conséquences d'une telle inscription sont que l'entreprise pourra exercer les activités définies à l'article 3 et prendre la dénomination de banque. En outre, l'entreprise se trouve soumise au contrôle essentiellement de la Banque centrale et de la Commission de contrôle, "organes chargés de faire respecter la moralité et la sécurité dans la profession"(85)

Aucune intention délictuelle n'est exigée par la loi bancaire. Il suffira donc d'apporter la preuve "d'une imprudence ou d'une inobservation des règlements" (86).

Quant à l'élément matériel, sa constatation découlera de la réunion de certains éléments, à savoir le défaut d'inscription, la profession habituelle de recevoir des fonds du public et de les utiliser pour son propre compte en opérations de crédit ou de placement (87).

La répression du délit d'exercice illégal de la profession de banquier sans inscription préalable est prévue par l'article 56 de la loi bancaire. Les peines correctionnelles sont celles d'un emprisonnement d'un mois à deux ans et/ou une amende de 2 millions à 20 millions de francs C.F.A. En cas de récidive, le maximum de la peine sera porté à cinq ans d'emprisonnement et à 50 millions de francs C.F.A. d'amende.

Ce sont les mêmes peines qui s'appliquent en cas de prétention à la qualité de banque ou de banquier ou en cas d'emploi illégal des termes de banque, banquier ou bancaire à défaut d'inscription sur la liste des banques.

B - L'emploi illégal des termes de banque, banquier ou bancaire

La protection de ce monopole des appellations est organisée par les articles 7 et 56. L'article 7 mentionne deux incriminations.

(85) M.Cabrillac et Ch.Mouly, op.cit. p.39, n°36.

(86) *ibid*

(87) V. les développements sur ces différentes notions supra p. 138

D'abord, l'hypothèse où un tiers se qualifie banque ou banquier alors qu'il n'exploite pas une entreprise bancaire inscrite sur la liste. Il semble que dans ce cas une faute d'imprudence ou de négligence prouvée suffiront à constater l'infraction. Il peut s'agir aussi d'un tiers à une entreprise qui qualifie celle-ci de banque ou banquier. Ici, il nous paraît qu'il faudra exiger la mauvaise foi du prévenu pour que le délit soit constitué.

La deuxième hypothèse est celle où une entreprise emploie des termes banque, banquier ou bancaire dans sa dénomination, sa raison sociale ou son activité. Dans ce cas, "l'élément moral du délit consiste en une simple conscience du non respect de l'interdiction légale" (88). L'élément matériel sera établi de la seule constatation de l'emploi des trois termes protégés "même s'il n'y a pas de divulgation" (89). La loi vise toutes les entreprises personnelles ou sociales et "l'auteur de l'infraction sera le titulaire de l'entreprise en cas d'entreprise personnelle et celui qui a agi pour le compte de la société en cas d'entreprise sociale" (90).

Nul doute que cette incrimination serait rarement utilisée. En effet, "les entreprises qui exercent illégalement l'activité de banque ne cherchent jamais à usurper le titre, sans doute pour éviter de s'attirer les foudres des organes de contrôle" (91)

C - Le délit d'atteinte au monopole bancaire de réception des fonds en dépôt

Apparemment, la réception des fonds en dépôt ne présente pas un caractère particulièrement dangereux au point de nécessiter une quelconque réglementation. Cependant, il existe bien un risque. C'est celui pour le déposant de ne pouvoir disposer de ses fonds quand l'envie lui viendra (92). Pour

(88) M.Cabrillac et Ch.Mouly, op.cit. p.74, n°105 et 106.

(89) ibid

(90) ibid

(91) M.Cabrillac et Ch.Mouly, op.cit. p.72, n°102.

(92) Pour cette raison, "le législateur se doit de défendre les déposants, non seulement contre la dilapidation par le banquier des fonds qui lui sont confiés, mais contre une gestion qui affecterait la liquidité de son entreprise et le mettrait dans l'impossibilité de restituer à vue ou à l'échéance convenue, selon le cas, la somme qui lui a été remise".
Ch.Gavalda et J.Stoufflet, op.cit. p.8.

limiter les risques que présente le commerce de banque, la loi a donc réservé le monopole de la réception des fonds en dépôt à la profession bancaire, "profession soumise à un crible lors de l'accès et à un contrôle permanent" (93).

L'article 71 de la loi dispose "qu'il est interdit à toute personne physique ou morale autre qu'une banque de solliciter ou d'accepter des dépôts de fonds du public quel qu'en soit le terme".

L'analyse de ce texte du point de vue du droit pénal nous conduit à nous intéresser aux personnes et aux actes concernés par l'incrimination. En ce qui concerne les personnes impliquées, il ne s'agit que des personnes physiques. En effet, malgré l'emploi des termes personnes physiques ou morales, le droit pénal de la banque hérite du droit pénal "l'incapacité d'une sanction efficace contre les personnes morales" (94). Ceci apparaît implicitement à la lecture de l'article 71 alinéa 2 qui condamne "quiconque agissant pour son compte ou pour le compte d'un tiers".

La seconde formule "pour le compte d'un tiers" est suffisamment large pour donner à l'incrimination un champ très étendu. Mais elle manque de précision s'agissant de la personne qui agirait par exemple pour le compte d'un tiers, en l'occurrence d'une société. Le salarié simple exécutant agissant pour le compte de la société pourra-t'il être poursuivi ? (95).

La personne visée commet le délit d'atteinte au monopole bancaire dès lors qu'elle n'est pas agréée et inscrite sur la liste des banques. Toutefois, la loi exclut de l'incrimination les établissements financiers autorisés expressément à recevoir des dépôts ainsi que certaines personnes physiques ou morales non inscrites mais soumises à une réglementation particulière.

(93) M.Cabrillac et Ch.Mouly, op.cit. p.24.

(94) M.Cabrillac et Ch.Mouly, op.cit. p.26. De ce point de vue, le droit pénal sénégalais pour des raisons historiques reste un des héritiers du droit pénal français.

(95) Le cas du salarié détenteur d'une autonomie de décision ne fait aucun doute. Il pourra être poursuivi dans toutes les hypothèses. La jurisprudence française fait en la matière une distinction entre le Directeur technique ou le Cadre qui assume la responsabilité de ses décisions et le simple exécutant qui ne saurait engager sa responsabilité pénale. V.M.Cabrillac et Ch.Mouly, op.cit. p.26.

En ce qui concerne les actes incriminés, ce sont tous les dépôts de fonds :

- Peu en importe la durée : l'expression "quel qu'en soit le terme" témoigne que l'intention du législateur est d'une part de réglementer toutes les opérations qu'elles soient à court, à moyen ou à long terme (96) et d'autre part, de soumettre au monopole non seulement les comptes à vue qui enregistrent les dépôts remboursables à vue mais aussi les comptes à terme qui "matérialisent des dépôts de fonds faits pour une durée déterminée" (97).

- Peu en importe la source : les dépôts reçus sur une sollicitation du dépositaire ou sur une demande du déposant sont tout autant réprimés.

Le problème se pose de savoir si la constitution de l'infraction exige la condition de profession ou d'habitude, c'est-à-dire que l'auteur ait la qualité de professionnel et que les actes soient répétés. La loi ne donne explicitement aucune précision.

On peut alors choisir soit une optique rigoureuse qui consisterait à décider que l'infraction est constituée à l'occasion d'un dépôt unique, soit la solution qui ferait de l'infraction un délit d'habitude (98). Cette dernière hypothèse suppose que l'on se trouve "en face d'une répétition d'une collection de faits similaires" (99) ; peu importe que les faits aient été

(96) Contrairement au législateur français qui n'a réglementé que les opérations à court terme rendant ainsi licites les dépôts à terme de deux ans et plus (V. ancien art.3 de la loi du 13 juin 1941 et art.10 al.2 de la loi du 24 janvier 1984). Cette souplesse de la législation française correspond au désir de développer l'épargne à long terme et d'alléger les contraintes pesant sur le crédit à long terme avec cette conséquence que se trouvent accrus les risques du déposant de ne pas être remboursé au delà de 2 ans lorsque le dépositaire a utilisé les fonds. V.M.Cabrillac et Ch.Mouly, op.cit. p.32. On comprend dès lors que le législateur sénégalais ait manifesté plus de rigueur dans la volonté de protéger tous les déposants et de contrôler la distribution de tous les crédits. Il reste que certaines dérogations peuvent toujours être accordées.

(97) Ch.Gavalda et J.Stoufflet, op.cit. p.428.

(98) C'est la position de la doctrine, de l'administration et de la jurisprudence française. Ainsi l'ancienne Commission de contrôle des banques françaises ne portait plainte que si la réception de dépôts a un caractère habituel. V. en ce sens J.Stoufflet, "Le monopole des banques quant à la réception de fonds en dépôt", art.préc. p.448 ; obs.Gavalda sous Crim. 2 avril 1968, J.C.P. 1968, II, 15665 ; M.Cabrillac et Ch.Mouly, op.cit. p.27, n°15 ; contra, avis précité du Comité d'organisation professionnelle des banques, J.O.R.F. 13 juillet 1941, p.2937.

(99) V. Encyclopédie Dalloz, Droit pénal, Infraction n°98-108, par P.Bouzat. V. égal. obs. J.P. Doucet sous Cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion 23 déc.1982, Gaz.Pal. 1984, 2, 468 ; Crim.30 juin 1969, Bull.crim. n°59, p.132.

commis aux dépens de plusieurs personnes ou aux dépens de la même personne et la succession de deux actes suffit à constituer l'habitude (100). La deuxième solution semble s'imposer si l'on se réfère à l'article 3, d'autant que ce texte en disposant que les banques sont des entreprises qui font profession habituelle" de recevoir des fonds, exige bien l'élément d'habitude, de répétition (101). Cependant, on peut légitimement craindre un certain laxisme, quant à la dénonciation des faits, au moment où la situation économique du Sénégal nécessite le respect scrupuleux des règles d'organisation de la collecte de l'épargne et de la distribution du crédit.

Le législateur est également resté muet sur le problème de savoir si le délit de réception illégale de fonds en dépôt est un délit matériel. Dans cette hypothèse, l'élément moral de l'infraction résulterait de la seule constatation de l'élément matériel, c'est-à-dire la réception de fonds, sans que l'on s'embarasse d'une quelconque recherche de l'intention coupable ou la négligence de l'auteur. A coup sûr, cette analyse serait excessive. Aussi, est-il préférable d'appliquer la théorie générale du droit pénal : exiger une faute prouvée d'imprudence, de négligence ou d'inobservation des règlements, une mauvaise foi - connaissance du caractère délictueux des opérations (102) - pour l'existence de l'élément moral.

Le public est constitué des déposants concernés.

(100) V. Encyclopédie Dalloz, droit pénal, Infraction n°98-108 par P. Bouzat. V. égal. M. Vasseur (Obs. sous Aix en Provence 21 mars 1971, D. 1978, I.R. 420) qui écrit : "l'habitude peut exister à l'égard d'une même personne. Seul, l'acte isolé n'est pas l'habitude".

(101) Cet argument n'est défendable que si l'on admet que l'art. 71 est un complément de l'art. 3 ; ce qui est indéniable. Un autre argument en faveur de la deuxième solution : l'art. 71 al. 1 "n'interdit que la réception de dépôts du "public", formule qui évoque, elle aussi, une activité habituelle, sinon professionnelle". V. J. Stoufflet, "Le monopole des banques quant à la réception des fonds en dépôt", art. préc. p. 449. On peut donc affirmer avec cet auteur que "ce n'est que si la réception des fonds en dépôt est répétée qu'il existe une immixtion dans un domaine réservé aux banques", donc une infraction. Nous n'avons connaissance d'aucune jurisprudence sénégalaise en la matière.

(102) V. M. Cabrillac et Ch. Mouly, op. cit. p. 28.

L'infraction d'atteinte au monopole est commise si les fonds reçus répondent à la définition du "dépôt de fonds" (103). Il n'est pas nécessaire que l'auteur les ait utilisés pour son propre compte (104).

L'article 71, alinéas 2 et 3, réprime le délit de réception illégale de fonds en dépôt par les peines correctionnelles suivantes :

- emprisonnement d'un mois à deux ans ;
- et/ou amende de 2 millions à 10 millions de francs C.F.A. ;
- en cas de récidive, le maximum de la peine sera porté à cinq ans d'emprisonnement et à 50 millions de francs C.F.A. d'amende.

Si la qualité de banque a un contenu juridique, la dénomination de banques de développement en revanche trouve son fondement dans la finalité de ces institutions dont l'organisation juridique va être présentée.

(103) V. cette notion supra p.137.

(104) En utilisant ainsi les sommes déposées, le problème sera de savoir si, au plan civil, le contrat de prêt liant l'auteur de l'infraction à son emprunteur peut être déclaré nul. Il a été répondu que "l'infraction d'exercice illégal de la profession de banquier, commise par un prêteur de fonds... n'est pas de nature à entraîner la nullité du contrat de prêt qu'il a conclu" (Civ.1ère 13 oct.1982, préc., Gavalda et Stoufflet, Chronique de droit bancaire, J.C.P. 1985, éd.E, II, 14576, n°9).

CHAPITRE III : L'ORGANISATION JURIDIQUE DES BANQUES DE DEVELOPPEMENT

La structure organique de la Banque est le reflet à la fois de ses compétences et de sa constitution sous forme de société anonyme. En effet, la B.N.D.S. est régie par ses statuts "et pour tout ce qui n'y serait pas prévu par la législation sénégalaise applicable aux sociétés anonymes" (1) à savoir la loi du 24 juillet 1867 rendue applicable au Sénégal par un décret du 30 novembre 1868 (2).

En vertu de ses statuts et de son règlement intérieur, la Banque est dotée d'organes de décision, d'exécution et de contrôle. Aussi, nous nous consacrerons à mettre en lumière d'abord les structures du pouvoir (Section I), puis la spécialisation des fonctions d'exécution (Section II), enfin les structures du contrôle (Section III).

Section I : Les structures du pouvoir

Section II : La spécialisation des fonctions d'exécution

Section III : Les structures du contrôle.

(1) Art 1 des statuts de la Banque et art.20 al.2 de la loi bancaire n°76-52 du 9 avril 1976.

(2) Le Conseil des ministres sénégalais du 25 juin 1985 a examiné et adopté un projet de loi portant quatrième partie du Code des obligations civiles et commerciales et consacré aux sociétés commerciales. Ce projet a été élaboré à partir de l'avant-projet portant réforme des sociétés commerciales, établi par la Commission sénégalaise de codification du droit des obligations civiles et commerciales (V. Encyclopédie juridique de l'Afrique T.7, N.E.A., 1982, pp.113-115). L'objet de cette réforme est double. D'une part, il s'agissait d'élaborer un texte nouveau adapté au ~~contexte~~ ^{contexte} sénégalais d'autre part, permettre aux sociétés sénégalaises de développer leurs activités dans un cadre juridique présentant la sécurité nécessaire dont ont besoin aussi bien les tiers que les sociétés elles-mêmes. Cette nouvelle loi sur les sociétés commerciales comprendra huit livres et 483 articles. Elle régira quatre types de groupements commerciaux : la société en nom collectif (Livre II), la société à responsabilité limitée (Livre III), la société anonyme (Livre IV) et le groupement d'intérêt économique (Livre VI). La société en commandite - simple ou par actions - étant inexistante au Sénégal a été supprimée.

Le projet de loi a été adopté par l'Assemblée Nationale. Mais la réforme doit progressivement entrer en vigueur au cours de l'année 1986 au fur et à mesure de la publication des décrets d'application. Ainsi seront abrogées toutes les dispositions antérieures notamment la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés anonymes, la loi du 7 mars 1925 sur les sociétés à responsabilité limitée et la loi du 11 mai 1984 sur les groupements d'intérêt économique.

Section I : Les structures du pouvoir

Les organes prévus par les statuts et le règlement intérieur sont les assemblées générales d'actionnaires (§ 1), le Conseil d'administration (§ 2), le Comité de direction (§ 3) et le Directeur général (§ 4).

Afin d'alléger les procédures d'octroi de crédit pour des prêts d'un montant relativement peu élevé et permettre à la Banque de faire face à des demandes toujours croissantes, il a été créé plus récemment un Comité d'octroi de crédit (§ 5).

§ 1 - Les Assemblées générales d'actionnaires

Organe souverain de la société, l'assemblée générale réunit tous les actionnaires qui sont, rappelons le, l'Etat du Sénégal, la Caisse centrale de coopération économique (C.C.C.E.), la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (B.C.E.A.O.), la Caisse des dépôts et consignations, la Caisse de Sécurité Sociale du Sénégal et la Banque française du Commerce Extérieur (B.F.C.E.).

Le droit commun des sociétés anonymes distingue principalement trois sortes d'assemblées. L'assemblée générale constitutive qui se réunit au moment de la constitution de la société et dont les attributions principales sont le vote des statuts, l'approbation des apports en nature et la nomination des premiers organes d'administration. Les deux autres assemblées, dont il sera fait état, sont l'assemblée générale ordinaire et l'assemblée générale extraordinaire (3).

(3) Pour une étude d'ensemble sur les assemblées générales des sociétés anonymes, V. notamment Encyclopédie juridique de l'Afrique, T.7, op.cit. pp.135-140 ; Didier Martin, "Droit civil et commercial sénégalais", Dakar-Abidjan-Lomé, Les Nouvelles Editions Africaines, pp.169-171 ; Georges Meissonier, "Droit des sociétés en Afrique", L.G.D.J.-N.E.A., 1978, p.323 et s.

A - Fonctionnement

Les assemblées générales sont convoquées par le Conseil d'administration par lettre recommandée, en pratique avec accusé réception vingt jours francs avant la date fixée pour la tenue de la réunion. L'objet de celle-ci doit être sommairement indiqué dans la convocation qui, bien entendu, doit contenir également la date, l'heure et le lieu de la réunion, ainsi que la nature de l'assemblée. Chaque actionnaire peut, en tout état de cause, exercer son droit de communication dont le principe est posé par l'article 35 de la loi de 1867 (4).

Les conditions du quorum des assemblées générales sont définies par les articles 30 et 31 de la loi du 24 juillet 1867. En ce qui concerne l'assemblée générale ordinaire et sur première convocation, le quorum est d'un quart au moins du capital social. Si la première assemblée générale ne réunit

(4) On précisera qu'en "dehors des pièces que la loi a ordonné de mettre à la disposition des actionnaires pendant un certain temps avant la tenue de l'assemblée générale, en dehors des renseignements que le conseil d'administration accepte de leur donner communication, les actionnaires, quels que soient les motifs de leur action, ne peuvent réclamer aucune communication de pièces ; il y aurait sans cela possibilité pour eux de venir s'immiscer dans l'administration de la société, de venir usurper une fonction qui ne leur appartient pas". André Amiaud, *Traité théorique et pratique des comptes de réserves dans les sociétés par actions*, Journ. Soc. 1908, p.97 ; Ripert, "Le droit des actionnaires à la communication des documents sociaux", *Rev.Fiduc.*, 1952, n°283 ; Toulemon, "Le droit de communication de l'actionnaire", *Rec.gén.lois et jurispr.*, 30 sept.1958, p.437 ; H.Bosvieux, "Les nouvelles règles relatives à l'établissement des comptes et au droit de communication des actionnaires dans les sociétés anonymes", *Journ.Soc.* 1936, pp.22-36.

pas ce quorum, une nouvelle assemblée est convoquée, et délibère valablement quelle que soit la portion du capital représentée. S'agissant de l'assemblée générale extraordinaire, elle n'est régulièrement constituée et ne délibère valablement que si elle a réuni la moitié du capital social. A défaut, elle est convoquée une seconde fois et elle doit être composée d'actionnaires représentant le tiers au moins du capital pour délibérer valablement. Dans le cas où le quorum n'est pas obtenu lors de la deuxième assemblée, une troisième pourra statuer valablement si le quart au moins du capital social est représenté. Il faut ajouter que cette troisième assemblée peut être prorogée à une date ultérieure de deux mois au plus tard à partir du jour auquel elle avait été convoquée.

L'article 28 al.2 des statuts reproduisant les dispositions des articles 28 al.1 et 31 al.6 de la loi de 1867, pose les conditions de majorité. Aux termes de ce texte, les résolutions des assemblées générales ordinaires sont prises à la majorité simple, celles des assemblées extraordinaires sont prises à la majorité des trois quarts (ou deux tiers au moins), des actionnaires présents ou représentés. Chaque actionnaire ayant autant de voix qu'il possède d'actions.

Les réunions des assemblées sont présidées par le Président du Conseil d'Administration, ou à défaut, par le Vice-Président. En cas d'absence du Président et du Vice-Président, l'assemblée sera présidée par un autre administrateur désigné par le Conseil. L'assemblée procède à la composition de son bureau qui doit comprendre un président et deux scrutateurs choisis parmi les actionnaires ainsi qu'un secrétaire. Ce dernier qui n'est pas nécessairement un actionnaire est en pratique soit le Directeur Général, soit le Directeur Général adjoint, voire le Secrétaire Général de la Banque.

Il est établi une feuille de présence certifiée sincère et conforme par les membres du bureau et comportant les noms et domicile des actionnaires et le nombre d'actions dont chacun d'eux est titulaire. La feuille de présence doit être émarginée par les actionnaires présents ou leurs mandataires (5).

(5) V. J. Leblond "De l'établissement des feuilles de présence", Gaz. Pal., 1958, II, Doctr., pp. 38-40 ; Dalsace, "Le contenu de la feuille de présence", Rev. Trim. Dr. Com., 1961, p. 523 ; Rodière, "Les mentions de la feuille de présence", D. 1961, chron. p. 67.

Sur l'ordre du jour, V. Givord, "L'ordre du jour dans les assemblées générales d'actionnaires", Rev. gén. dr. com., 1939, p. 467.

B - Compétences

L'assemblée générale ordinaire se réunit au moins une fois par an pour entendre les rapports du Conseil d'administration et des Commissaires aux comptes sur la situation de la société. Son rôle principal est de statuer sur le bilan et les comptes. Elle peut, à l'occasion, soit approuver, soit rectifier les comptes qui lui sont présentés. L'assemblée peut également être amenée à se prononcer sur des rapports spéciaux présentés par les Commissaires aux comptes et relatifs notamment à des conventions passées entre la Banque et un ou plusieurs de ses dirigeants (6). Par ailleurs, l'assemblée générale ordinaire décide de l'affectation des bénéfices lors de sa réunion annuelle. Elle décide éventuellement d'allouer des jetons de présence. La nomination et la fixation de la rémunération des Commissaires aux comptes sont de même de la compétence de l'assemblée générale ordinaire. Elle ratifie la nomination des administrateurs représentant les actionnaires personnes morales.

"L'objet essentiel, sinon exclusif, des assemblées générales extraordinaires est la modification des statuts" (7). Ainsi, comme le prévoit l'article 27 alinéa 4 des statuts, elle peut décider notamment l'augmentation ou la réduction du capital social, la fixation de la valeur et des modalités des apports, la modification de la forme et des conditions de transmission des actions, la prorogation ou la réduction de durée de la Banque, la dissolution anticipée ou la fusion de la société avec une ou plusieurs autres sociétés, la transformation de la Banque en une société de toute autre forme. Il appartient également à l'Assemblée générale extraordinaire, convoquée par les administrateurs, de décider s'il y a lieu de prononcer ou non la dissolution de la société en cas de perte des trois quarts du capital social (8).

-
- (6) Il s'agit ici d'une application de l'art.40 de la loi du 24 juillet 1867. Ce texte dispose que "toute convention entre une société et l'un de ses administrateurs, soit directement ou indirectement, soit par personne interposée, doit être soumise à l'autorisation préalable du conseil d'administration". L'al.4 ajoute : "Les commissaires présentent à l'assemblée générale un rapport spécial sur les conventions autorisées par le Conseil. L'assemblée statue sur ce rapport". L'autorisation préalable du conseil est également requise pour les conventions passées entre la Banque et une entreprise dans laquelle un des administrateurs de la Banque est associé en nom ou en participation, gérant, administrateur ou directeur général (art.24 al.1 des statuts). La sanction est la nullité de la convention.
- (7) Jean Escarra, Cours de droit commercial, Librairie du Recueil Sirey, 1952 p.536, n°857. Art.31 al.1 de la loi du 24 juillet 1867 modifié par la loi du 25 février 1959.
- (8) A.Dalsace, "Du caractère de l'assemblée générale appelée à se prononcer sur la dissolution d'une société anonyme pour perte des trois quarts du capital", Gaz.Pal. 1947, II, Doctr., p.3.

§ 2 - Le Conseil d'Administration

A - Composition, désignation et attributions (9)

Théoriquement, le Conseil d'Administration doit comprendre dix à douze membres. Les actionnaires y sont représentés proportionnellement à leur participation au capital.

Tableau 21

Evolution de la composition du Conseil d'Administration en fonction de la répartition du capital social

ACTIONNAIRES	: 1966	: 1974
Etat du Sénégal	: 6 sièges	: 6 sièges
C.C.C.E.	: 3 sièges	: 2 sièges + 1 personne morale
B.C.E.A.O.	: 1 siège	: 1 siège
C.D.C. et B.F.C.E. réunis	: 1 siège	:
	: _____	: _____
	: 11 sièges	: 10 sièges

(9) Georges Ripert dans son ouvrage intitulé "Aspects juridiques du capitalisme moderne" (L.G.D.J. 1951, p.122) note fort justement que "le conseil d'administration est mal dénommé. Administrer est le fait d'un seul, un conseil ne peut que délibérer. On doit décider à l'avance quelles sont celles pour lesquelles il doit être seulement consulté ou peut donner son avis". Jean-Pierre Pitol-Belin, "Les rôles du conseil d'administration", Revue Française de gestion, n°52, juin-juillet-août 1985, pp.23-35.

Les administrateurs sont désignés par l'assemblée générale des actionnaires pour une durée renouvelable de trois ans. Toutefois, conformément à l'article 25 al.2 de la loi du 24 juillet 1867, la durée de leur mandat ne peut excéder six ans. Ils doivent jouir de leurs droits civils et politiques et n'avoir subi aucune peine afflictive ou infâmante. En effet, l'article 15 de la loi du 9 avril 1976 interdit de diriger, administrer, gérer ou proposer la création d'une banque aux individus frappés de certaines condamnations pénales (10), aux faillis non réhabilités, aux officiers ministériels destitués et aux dirigeants suspendus.

Il peut arriver qu'un siège d'administrateur soit vacant. L'article 13 al.2 des statuts donne au Conseil d'Administration le pouvoir de désigner l'administrateur remplaçant. Ce dernier doit être proposé par l'actionnaire ou le groupe d'actionnaires auquel doit revenir le siège compte tenu de la répartition du capital. On peut s'interroger sur la valeur juridique d'une telle clause statutaire. En effet, elle aboutit "à déléguer au Conseil un pouvoir appartenant en propre à l'assemblée, d'autant que le choix du Conseil s'imposait plus tard en fait à l'assemblée" (11). Toujours est-il que cette nomination doit être ratifiée par la plus prochaine assemblée générale ordinaire. Alors de deux choses l'une, ou bien l'assemblée ratifie la nomination provisoire, ou bien elle s'y oppose. Dans cette dernière hypothèse, les délibérations prises et les actes accomplis par le Conseil restent valables mais la nomination de l'administrateur coopté est nulle. Dans la première hypothèse l'administrateur exerce ses fonctions jusqu'au terme du mandat de son prédécesseur.

Le Conseil nomme en son sein un Président et éventuellement un Vice-Président à la majorité des trois-quarts (12). Toutefois, l'article 15 des statuts dispose que leur nomination doit, pour devenir effective, recueillir l'agrément du Président de la République. Le Conseil peut d'ailleurs à tout

(10) Les condamnations visées sont celles prononcées pour crime de droit commun pour faux ou usage de faux en écriture privée, de commerce ou de banque, pour vol, pour escroquerie, pour abus de confiance, pour banqueroute, pour détournement de deniers publics, pour soustraction commise par un dépositaire public, pour extorsion de fonds ou valeurs, pour émission ou acceptation de chèques sans provision, pour atteinte au crédit de l'Etat ou recel de choses obtenues à l'aide de ces infractions. On notera que les mêmes interdictions frappent les personnes condamnées pour tentative ou complicité des infractions énumérées ci-dessus.

(11) G.Ripert, *Traité élémentaire de droit commercial*, 9e éd. par René Roblot T.1, 1980, p.818, n°1264.

(12) La présidence et la vice-présidence ont toujours été assurées respectivement par le Conseiller technique auprès du Président de la République et par le Directeur de l'agence de la C.C.C.E. au Sénégal, c'est-à-dire les représentants des deux plus forts actionnaires.

moment leur retirer leurs fonctions. Le Président et le Vice-Président ne peuvent cumuler leurs fonctions avec celui d'un mandat politique. Cette disposition vise à garantir l'indépendance de ces administrateurs et éviter une immixtion du pouvoir politique dans la gestion de la Banque (13). Nous aurons l'occasion de montrer que cette immixtion n'a pu être écartée du fait de la pesanteur de la tutelle de l'Etat, principal actionnaire, et donc de l'autonomie relative de la Banque.

Comme tout mandataire social, les administrateurs sont révocables *ad nutum*. Ceci est un principe d'ordre public. Ainsi qu'il est indiqué dans l'article 19 des statuts, le Conseil d'Administration est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir au nom de la société et faire toutes les opérations relatives à son objet. Parmi ces pouvoirs, sont énoncés à titre indicatif la désignation du Président, du Vice-Président éventuellement, du Directeur Général, la fixation de la rémunération de ce dernier et les avantages qui peuvent lui être accordés, la gestion du patrimoine mobilier et immobilier de la Banque, la conclusion des emprunts assortis ou non d'une sûreté sur les biens de la société, etc. En outre, le Conseil est compétent, d'une part, pour requérir toutes inscriptions des sûretés réelles et en donner mainlevée, d'autre part, pour décider de la réalisation de tout gage.

Le Conseil peut déléguer des pouvoirs spéciaux à tous mandataires, même étrangers à la Banque, pour des objets déterminés et pour un temps limité. Il peut également déléguer ses pouvoirs en partie ou en totalité soit au Comité de Direction, soit au Directeur Général.

L'exercice de tout pouvoir implique une responsabilité. Les règles applicables en ce domaine sont celles de droit commun. Ainsi, les administrateurs sont responsables individuellement ou solidairement suivant le cas à l'égard de la société ou des tiers. Leur responsabilité pénale peut également être engagée (14).

(13) V. J. Leblond "Des incompatibilités existant entre le mandat d'administration et certaines fonctions ou professions", *Journ. Soc.*, 1960, p.257.

(14) V. Lafarge, "Les responsabilités pénales des administrateurs", *A.N.S.A.*, 1936 ; P. Esmein, "Les responsabilités et déchéances encourues par les administrateurs de sociétés", *Gaz. Pal.* 1941, 1, *Doctr.*, pp. 12-15 ; Coppens, "La responsabilité civile des organes d'administration dans les sociétés par actions", *Rev. dr. int. belge*, 1954, p.114 ; A. Tunc, "La responsabilité civile des organes d'administration dans les sociétés par actions", *Etude droit contemporain*, T.III, p.55 et s. (Travaux de recherche de l'institut de droit comparé de l'Université de Paris), Sirey 1959 ; A. Chavanne, "Sur la responsabilité civile et pénale des administrateurs sociétés", *Travaux de l'Association Henri Capitant, des amis de la culture juridique française*, 1963, T.15, p. 1967 et s.

B - Fonctionnement

Notons tout d'abord que les fonctions des administrateurs sont gratuites ainsi qu'il est précisé dans l'article 16 des statuts. Cependant, ainsi que le souligne l'article 11 al.1er de la loi du 4 mars 1943, modifié par le décret du 30 septembre 1953, "les membres du Conseil d'Administration peuvent recevoir, à titre de jetons de présence, une rémunération fixe annuelle dont le montant est déterminé par l'assemblée générale et porté dans les frais généraux" (15). C'est en vertu de ce texte que l'Assemblée générale ordinaire de la B.N.D.S. décide systématiquement, depuis l'exercice 1975-1976, d'allouer des jetons de présence d'un montant de 100 000 Frs C.F.A. à chaque administrateur. Par ailleurs, aucune obligation n'est faite aux administrateurs de déposer des actions en garantie de leur gestion.

Le Conseil se réunit aussi souvent que l'intérêt de la société l'exige sur convocation de son Président, de son Vice-Président ou à la demande de la moitié de ses membres. Sauf urgence, les convocations sont adressées aux administrateurs dix jours au moins avant la date des réunions. Toute convocation doit être accompagnée d'un ordre du jour et d'un rapport de présentation des affaires à examiner. De plus, tout administrateur a le loisir de prendre connaissance au siège de la Banque, des dossiers complets des affaires inscrites à l'ordre du jour. Chacun des administrateurs peut se faire représenter par un autre administrateur pour une séance donnée. Cependant un administrateur ne peut disposer que d'une voix en plus de la sienne.

Les réunions sont présidées par le Président du Conseil ou en cas d'empêchement par le Vice-Président. En cas de renonciation de ce dernier ou s'il est empêché - hypothèse non prévue par les statuts - le Conseil désigne, pour chaque séance, celui des administrateurs qui doit présider la réunion.

Outre les administrateurs, le Conseil peut appeler à siéger, à titre consultatif, toute personne ayant la compétence requise pour l'étude des questions inscrites à l'ordre du jour de la séance.

Pour délibérer valablement, il est nécessaire que le nombre des administrateurs présents ou représentés soit égal à la moitié au moins des membres du Conseil.

(15) V. Whal, "Les jetons de présence dans les assemblées générales", Journ. Soc. 1928, p.5.

Les décisions ou résolutions du Conseil sont prises à la majorité des voix des membres présents ou représentés. Toutefois sont prises à la majorité des trois quarts les décisions concernant l'approbation des statuts, la nomination du Président, du Vice-Président, du Directeur Général ou du Comité de Direction et la délégation de pouvoirs à ce Comité ou au Directeur Général. En cas de partage égal des voix, celle du Président de séance est prépondérante. Lorsqu'un vote est nécessaire, celui-ci a lieu à mains levées. L'alinéa 2 de l'article 5 du règlement intérieur prévoit la possibilité de procéder au scrutin secret à la demande d'un des membres du Conseil. Les délibérations sont constatées par des procès-verbaux qui ont un caractère confidentiel.

Toute affaire présentant "un caractère d'urgence exceptionnel" peut être soumise au Conseil par voie de consultation à domicile. Le règlement intérieur dans son article 4 al.2 donne au Président, ou à défaut au Vice-Président, le pouvoir de juger de l'opportunité de la procédure. Cela signifie qu'implicitement le texte reconnaît au Président un pouvoir d'appréciation de critères objectifs quant à l'urgence et au caractère exceptionnel de la question à soumettre aux administrateurs. Il est évident qu'une telle procédure présente des risques. Celui, par exemple, pour les administrateurs, de subir toutes sortes de pressions d'origines diverses, politique, hiérarchique, sociale, voire religieuse. Pour atténuer ces risques, autant que faire se peut, l'article 4 du règlement intérieur dispose dans ses alinéas 3 et 4 que toute décision dans le cadre de l'urgence exceptionnelle ne peut être prise qu'à la majorité des trois quarts des administrateurs. Et qu'un compte rendu du résultat de la consultation devra être fait lors de la plus prochaine réunion du Conseil afin de permettre un éventuel échange de vues. En février 1979, la Banque avait accordé à l'ex-Office National de Coopération et d'Assistance pour le Développement (O.N.C.A.D.), un crédit d'un montant de 19 796 560 000 francs C.F.A. par la procédure de la consultation à domicile. Le caractère d'urgence exceptionnel que présentait cette affaire n'a été rapporté dans aucun document officiel accessible au public. Il semble que cette procédure a également été mise en oeuvre en 1978 en vue de l'octroi à la Société Sénégalaise pour la Motorisation de l'Agriculture (S.O.S.E.M.A.G.) d'un crédit à moyen terme de 135 millions.

§ 3 - Le Comité de Direction

A - Composition, désignation et compétences

Le Comité de Direction est composé de cinq membres au plus dont au moins un représentant de chacun des deux plus gros actionnaires, en l'occurrence l'Etat du Sénégal et la C.C.C.E. (16) . Il comprend des membres titulaires et des membres suppléants qui ne siègent qu'en cas d'absence des titulaires. La Présidence est assurée par le Président du Conseil d'Administration.

Les membres du Comité sont désignés par le Conseil d'Administration en son sein à la majorité des trois quarts.

Une fois le Comité désigné, le Conseil d'Administration par délibération, lui délègue tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa mission. Cette délégation peut à tout moment être annulée par le Conseil dans les mêmes formes.

Les compétences du Comité de Direction sont énumérées par l'article 17 al.7 des statuts. Ce texte dispose que le Comité a pour mission :

- "de faire périodiquement le point de la situation financière et budgétaire de la Banque et des conditions de son fonctionnement ;
- d'assister le Directeur Général dans la préparation du budget ;
- de préparer les délibérations du Conseil d'Administration pour opérations importantes , notamment en supervisant les notes de présentation et les propositions de résolutions soumises au Conseil d'Administration ;
- de statuer sur les crédits par délégation du Conseil d'Administration sous réserve d'en rendre compte périodiquement au Conseil".

(16) C'est à l'issue du Conseil Interministériel tenu le 21 juillet 1969 et consacré à l'examen de la situation de la Banque, que le Président de la République a décidé la création de groupes de travail à l'initiative du Ministre des Finances à l'effet d'étudier entre autres, le renforcement de la tutelle suivant la formule la plus efficace entre l'instauration d'un Commissaire du Gouvernement ou celle d'un Comité de Direction. En application des conclusions du groupe de travail chargé d'examiner le renforcement de la tutelle, l'assemblée générale extraordinaire tenue le 22 septembre 1969 a décidé, sur rapport du Conseil d'Administration, la création d'un Comité de Direction composé de cinq membres : trois membres représentant l'Etat du Sénégal, un membre représentant la C.C.C.E. et un la B.C.E.A.O. Notons que cette dernière ne participe pas aux travaux du Comité de Direction. Elle formule ses observations sur les dossiers par lettre adressée au Président du Conseil d'Administration.

Dans le domaine de l'octroi des crédits, le Comité de Direction est habilité à statuer sur toutes les opérations à l'exception des crédits de campagne et de commercialisation qui restent de la compétence du Conseil d'Administration. Jusqu'en 1984, il ne pouvait pas non plus statuer sur les crédits destinés au financement du Programme Agricole.

B - Fonctionnement

Les réunions du Comité de Direction se tiennent sur convocation de son Président ou du Directeur Général de la Banque si ce dernier en a reçu délégation. Les convocations doivent être adressées aux membres du Comité trois jours francs avant la date prévue pour la tenue de la réunion. Les ordres du jour et les notes de présentation des affaires à discuter sont envoyés simultanément aux membres du Comité pour leur permettre de préparer la réunion, et aux autres administrateurs pour les tenir informés.

Le Directeur Général ou son représentant assiste aux réunions en qualité de rapporteur des dossiers évoqués.

Le quorum exigé pour que le Comité délibère valablement est de trois membres. La délibération doit être constatée par un procès-verbal.

Toute décision prise par le Comité est exécutoire par elle-même et doit être notifiée à tous les administrateurs.

Le Comité pouvant délibérer valablement lorsque trois de ses membres sont réunis et la représentation de l'Etat étant de trois membres, il y a là en germe un risque d'immixtion permanente du pouvoir politique dans la gestion de la Banque et particulièrement dans le domaine de l'octroi de crédit.

Il est souhaitable que le Comité de direction soit composé de cinq membres : deux représentants de l'Etat, deux représentants de la C.C.C.E. et un représentant de la B.C.E.A.O. Les décisions, surtout en matière de crédits, doivent être prises à la majorité de trois membres. Cette formule permet de s'assurer au moins en apparence que les crédits sont accordés selon les règles orthodoxes sans bien évidemment que les objectifs de développement du Gouvernement soient perdus de vue. Ces objectifs sont suffisamment connus de la B.C.E.A.O. et de la C.C.C.E. pour penser que leurs représentants en tiendront compte au moment de la prise de décision.

§ 4 - le Directeur Général

A - Désignation et pouvoirs

Le Directeur Général de la Banque est nommé (17) à la majorité des trois quarts par le Conseil d'Administration. L'article 22 al.1 des statuts ajoute que "cette nomination doit, pour être effective, recueillir l'agrément du Président de la République". Nous avons déjà vu que cet agrément est également nécessaire pour la nomination effective du Président et du Vice-Président du Conseil d'Administration. "La subordination de la Banque est donc étroite puisqu'il y a un lien direct entre les personnalités politiques et les administrateurs" (18). Cette influence déterminante du pouvoir politique pour la désignation du Directeur Général comporte un risque, celui d'une immixtion systématique dans la gestion de la Banque.

Les rédacteurs des statuts de la Banque ont voulu que les dirigeants de l'organisme soient des personnes d'une parfaite impartialité. Cette volonté est clairement affirmée dans les articles 23 et 24. Le premier en édictant une incompatibilité entre un mandat politique et les fonctions de Président, de Vice-Président et de Directeur Général. L'alinéa 3 de l'article 23 vise spécialement le Directeur Général auquel il interdit d'entreprendre tout commerce ou d'avoir des intérêts directs dans une entreprise commerciale. Ici, il s'agit d'éviter notamment toute confusion de patrimoines ou d'abus de biens sociaux. En outre, pour écarter toute possibilité d'abus de pouvoir, l'article al.1 soumet à l'autorisation préalable du Conseil d'Administration les conventions passées directement ou indirectement entre la Banque et son Directeur Général. La violation de cette disposition est sanctionnée par la nullité de la convention.

(17) De 1964, date de sa création, à ce jour, la B.N.D.S. a été dirigée par 6 Directeurs généraux. Il s'agit de MM. Ibrahima Tall (1964-1968), Hamet Diop (1968-1972), Djibril Sakho (1972-1974), Ibrahima Famara Sagna (1974-1980), Aristide Alcantara (1980-1985), Abdoulaye Sèye (depuis le mois d'avril 1985). Alors que les quatre premiers directeurs généraux étaient des personnalités extérieures à la Banque au moment de leur nomination, les deux derniers ont occupé pendant longtemps des postes de cadre supérieur à la Banque. Au moment de leur nomination, ils étaient l'un et l'autre directeur général-adjoint.

(18) Robert Badouin, "Les banques de développement en Afrique", Pédone, 1964, p.47.

Le Directeur Général doit jouir de ses droits civils et politiques et n'avoir subi aucune peine afflictive ou infâmante.

Selon l'expression de Georges Ripert, le Directeur Général "administre et représente la société. Il exerce le pouvoir exécutif. Il faut seulement déterminer l'étendue de ce pouvoir" (19). C'est ce que font les articles 18 et 22 des statuts et l'article 12 du règlement intérieur. Dès sa nomination, le Directeur Général reçoit du Conseil d'Administration délégation des pouvoirs nécessaires à l'exécution de sa mission. Cette délégation de pouvoir revêt la forme d'une décision prise par le Conseil à la majorité des trois quarts. La délibération fixe les pouvoirs d'administration et de gestion ainsi délégués. Dans le domaine essentiel de l'octroi de crédit, l'article 12 du règlement intérieur précise que le Directeur Général "est le seul qualifié pour recevoir et instruire les demandes de prêts relevant de sa compétence et celles à soumettre au Comité de Direction ou au Conseil d'Administration". En pratique, il délègue l'instruction des dossiers aux Directeurs techniques assistés de leurs collaborateurs. Toutefois, le Directeur Général reste responsable de l'instruction des dossiers. Par conséquent, sous sa diligence, ne seront présentés au Conseil et au Comité de Direction "que les affaires qui ont été suffisamment instruites pour leur donner tous éléments d'appréciation sur la situation morale, juridique, financière, professionnelle du demandeur, de l'intérêt économique ou social de l'affaire, les garanties qu'elle présente". Cette disposition est très importante. Nous y reviendrons dans l'étude des procédures d'octroi de crédit. Pour présenter de "bons dossiers", suffisamment fiables, il appartient au Directeur Général "de vérifier le bien-fondé des indications qui lui sont fournies par les demandeurs, de procéder à une enquête aussi approfondie que possible sur les affaires examinées et de rechercher tous les concours possibles...". C'est dire que le Directeur Général doit être vigilant et exiger systématiquement que tous les dossiers fassent l'objet d'études approfondies, ce qui n'était hélas pas toujours le cas dans le passé comme nous le verrons plus loin.

(19) Georges Ripert, "Aspects juridiques du capitalisme moderne", op.cit p.122

Il faut préciser que par dérogation, il peut "saisir le Conseil et le Comité de Direction de la recevabilité d'une affaire avant d'en poursuivre l'instruction". On peut craindre que cette procédure, qui devrait être exceptionnelle, n'aboutisse finalement à une étude trop sommaire du dossier. Sa recevabilité étant déjà acquise. Toutefois, l'organe compétent pourra toujours exiger que l'affaire fasse l'objet d'une étude plus approfondie avant de prendre une décision définitive.

B - La personnalité du Directeur Général

Il serait hasardeux de prétendre énumérer les qualités requises par un Directeur Général. En effet, une telle énumération serait forcément incomplète et un peu fastidieuse. Il faut toutefois rappeler quelques règles qu'il convient de toujours avoir présentes à l'esprit.

Une entreprise est jugée sur sa direction. Ceci est encore plus vrai lorsqu'il s'agit d'une banque où la confiance est, pour une large part, à la base du succès. On admet que diriger, c'est conduire une affaire dans tel ou tel sens bien défini. Et la règle de la Direction d'une Banque doit être l'expérience, le raisonnement et même, pour une certaine part, l'intuition. Le travail de Direction est à la fois une technique et une oeuvre de raisonnement et d'intelligence. Les principes de la Direction (limitation du risque en durée et en sommes, pourcentage normal de liquidité, etc...) doivent être solides. Il ne faut pas oublier que les périodes d'abondance et de disette d'argent, d'activité et de crise se succèdent avec les mêmes dangers pour le banquier. C'est à lui d'en tirer le plus sage parti possible.

Après ces quelques rappels, et si l'on veut définir les qualités d'un Directeur, on pourrait citer la valeur technique, c'est-à-dire l'aptitude professionnelle en général et le sens des affaires, la valeur intellectuelle et la valeur morale. S'agissant plus particulièrement d'un directeur de banque on peut s'attacher en premier lieu à ses qualités d'homme d'affaires qui comprennent outre les connaissances générales et le métier, le jugement, l'esprit de décision, le sens du risque, la connaissance des hommes. Il doit avoir, d'autre part, les qualités d'administrateur, c'est-à-dire ordre et économie, travail, urbanité, esprit de justice vis-à-vis des subordonnés.

Il faut enfin ajouter qu'un directeur doit savoir s'entourer. La préparation, la mise au point des affaires est chose délicate et ce n'est pas déchoir que de laisser se développer l'initiative et le travail autour de soi. Un Directeur ne peut tout savoir d'autant plus qu'il n'a souvent pas le temps matériel d'approfondir les questions qui se posent quotidiennement à la Banque. En réalité, la Direction doit jouer le rôle d'arbitre et d'animateur. Il semble que ce soit l'avis du Directeur général actuel et celui de son prédécesseur.

§ 5 - Le Comité d'octroi du crédit

A - Création, composition et compétences

Le Comité d'octroi du crédit a été institué au mois de juin 1981. Sa création procède de la volonté de la Direction Générale de décentraliser le pouvoir et d'associer les Directeurs techniques à la prise de décision en matière d'octroi de crédit.

Le Comité d'octroi du crédit comprend sept membres. Cinq membres avec voix délibérative qui sont : le Directeur Général Adjoint, Président, le Directeur principal du crédit, le Directeur principal financier, le Directeur sectoriel de crédit et le Secrétaire général de la Banque. Deux autres membres siègent au Comité avec voix consultative : le Directeur principal juridique et le Directeur du recouvrement.

La compétence du Comité d'octroi se résume à l'octroi de crédit à hauteur de cinq millions de francs C.F.A. Cette compétence s'exerce dans le cadre et à l'intérieur de la délégation plus large de pouvoir en vertu de laquelle le Directeur Général est autorisé par le Conseil d'Administration à accorder des crédits dont le plafond est fixé à vingt millions de francs C.F.A. (20) .

(20) V. Annexe II

B - Fonctionnement

Le Comité est saisi non seulement des dossiers relevant de son pouvoir de décision mais aussi de toutes les autres propositions d'octroi de crédit (21). Dans ce dernier cas, il émet simplement son avis qu'il porte à la connaissance de la Direction Générale.

Les dossiers instruits par les services techniques sont envoyés au Directeur principal du crédit. Ce dernier saisit tous les membres du Comité de ses dossiers. Les directeurs sectoriels du crédit déjà mentionnés sont les rapporteurs des affaires étudiées par leur direction. Le Comité se réunit une fois par semaine à date fixe et préétablie. La présence de tous les membres est impérative et une décision n'est considérée comme favorable que si elle est prise à l'unanimité des cinq membres à voix délibérante. En cas d'absence prolongée d'un ou de plusieurs membres, le Directeur Général procède à la nomination d'un ou de plusieurs suppléants.

A l'issue de la réunion, le Comité dresse un procès-verbal des décisions prises. Etabli sous forme de tableau, il est adressé au Directeur Général. Les résultats des délibérations font l'objet de mentions : octroi, ajournement ou rejet.

Il est incontestable que la création de ce Comité a contribué à l'amélioration des procédures d'octroi de crédit. Il a permis en particulier de supprimer certains goulots d'étranglement et d'améliorer les délais, souvent inutilement longs, entre le dépôt d'un dossier de demande de prêt et la décision d'octroi ou de refus. Par ailleurs, la mise en place des crédits qui connaissait également une certaine lenteur se fait désormais dans de meilleures conditions. Ce qui est beaucoup apprécié par la clientèle, notamment les hommes d'affaires sénégalais désireux de réaliser des investissements nécessaires et parfois urgents ou de satisfaire leurs besoins de trésorerie.

L'étude des structures du pouvoir montre que la B.N.D.S. est une société dont les organes sont hiérarchisés. Chacun de ces organes peut prendre des décisions. Précisément, pour que ces décisions puissent être prises en toute connaissance de cause et par suite exécutées, d'autres organes que l'on peut qualifier d'exécution interviennent.

(21) V. supra p.177.

Section II : La spécialisation des fonctions d'exécution

En ce qui concerne l'ensemble des structures administratives, l'organigramme officiellement en vigueur depuis le 1er février 1982 est à forme pyramidale. Dans une formule laconique, le rapport d'activité 1979-1980 explique que c'est dans "un souci de rendre plus opérationnelles les structures de la Banque que la Direction générale a décidé de reprendre l'organigramme sous une forme plus pyramidale, donc plus hiérarchisée". Sous l'autorité du Directeur général (22), les Directions principales sont théoriquement au nombre de quatre, certaines étant divisées en directions techniques. On examinera donc l'organisation de ces directions techniques (§ 1), puis on s'intéressera aux problèmes relatifs au personnel de la Banque (§ 2).

-
- (22) En 1974, le nouveau Directeur général avait nommé deux Directeurs généraux adjoints pour l'assister, l'un chargé de la coordination des opérations financières de l'administration et des affaires juridiques, l'autre de la coordination des opérations de crédit et des relations avec les institutions de financement du développement. De 1980 à 1985, le nombre des Directeurs généraux adjoints a été réduit à un sans spécification de fonctions. Actuellement, le Directeur général n'a aucun adjoint.

§ 1 - Les services techniques.

Les Directions techniques sont groupées en Directions principales placées sous l'autorité d'un Directeur principal.

La création de ces Directions principales constitue une innovation dans l'histoire de l'administration de la Banque. Elle répond, semble-t'il, à au moins deux préoccupations : celle de décentraliser le pouvoir et, par conséquent, les responsabilités dans la gestion quotidienne des affaires et celle de maintenir un équilibre dans la répartition des fonctions entre les cadres supérieurs (23).

Les quatre Directions principales opérationnelles - six en 1982 - sont la Direction principale des crédits, la Direction principale financière la Direction principale administrative et juridique, la Direction principale organisation et informatique.

Les Directeurs principaux sont chargés de la coordination, du contrôle du fonctionnement des différents services relevant de leur compétence. Ils doivent pouvoir relever les goulots d'étranglement et rechercher les solutions appropriées. Par ailleurs, l'esprit de la réforme est de faire d'eux les interlocuteurs directs du Directeur Général pour tous les problèmes relatifs aux fonctions attribuées aux services qu'ils supervisent. Nous pensons que leur rôle doit s'étendre à la recherche et à la réalisation, avec l'aide

(23) Cette recherche d'un équilibre a pour but de faire profiter à la Banque des expériences pratiques des "anciens", du savoir et du dynamisme des jeunes universitaires. Cela n'a pas été hélas bien compris par tout le monde. Il est regrettable que dans le comportement de certains, soit absente la question fondamentale que chacun aurait dû se poser, à savoir, ce que l'on doit apporter à l'institution que l'on sert. Certains "anciens" se préoccupent malheureusement plus de leur pension de retraite que certains jeunes ont tendance à surestimer leurs diplômes par rapport à la connaissance pratique des aînés. Il y a pourtant là une occasion pour chacun de donner et de recevoir au mieux des intérêts de la Banque que l'on est censé défendre.

L'organigramme auquel nous nous référons est susceptible de modifications plus ou moins significatives compte tenu des très récents départs d'agents de l'encadrement supérieur.

de leurs collaborateurs (24) (Directeurs, Chefs de département, Chargés d'études), de travaux de valeur scientifique. Cela permettra de disposer d'informations prospectives pouvant aider à la prise de décision stratégique. C'est une lacune que la B.N.D.S. doit absolument combler si elle veut jouer le rôle d'une véritable banque, de surcroît de développement.

A - La Direction principale des crédits

Elle regroupe les Directions techniques suivantes : Crédits individuels, Crédits industriels et Participations, Opérations de l'Etat et enfin Recouvrement (25).

-
- (24) Ces études peuvent être des synthèses de travaux publiés sous forme d'ouvrages ou d'articles, sur des questions intéressant leurs secteurs au plan national, voire international. Des enquêtes pourront également être organisées conjointement avec le Bureau d'Etudes pour faire le point (historique, situation actuelle et perspectives) sur les secteurs privilégiés d'intervention de la Banque. Il est évident que chaque Directeur principal ne participera à ses travaux que si ceux-ci intéressent le domaine de ses compétences.

Ces enquêtes doivent faire l'objet de rapports. Il est regrettable que chaque fois qu'on a besoin d'une étude sur tel ou tel problème qu'il faille presque toujours solliciter le service d'un "expert" extérieur à la Banque. Cela ne devrait pas toujours s'imposer. Il est temps que les Cadres de la B.N.D.S. comprennent qu'ils ont un rôle fondamental à jouer dans une institution dont l'action devrait être déterminante dans le développement économique et social du pays. Certes, il leur faudra de la discipline, une grande capacité d'organisation et aussi des moyens. Toutefois, dans ce dernier domaine, il ne faut pas oublier l'enseignement de Tierno Bocar rapporté par son disciple Amadou Hampaté Bâ : "malgré son envergure gigantesque, le baobab est engendré par une graine qui n'est pas plus grosse que celle du café".

- (25) Jusqu'en 1984, la Direction du Crédit Agricole était également rattachée à la Direction principale du Crédit. Le financement du monde rural étant désormais de la compétence d'une institution spécialisée créée en 1984, la Direction du Crédit Agricole a en conséquence disparu de l'organigramme de la B.N.D.S.

- La Direction des Crédits Individuels étudie et gère les crédits aux commerçants personnes physiques et aux sociétés commerciales, aux entrepreneurs et artisans sénégalais, aux transporteurs, aux coopératives de consommation ou de commerçants. Il est à noter que vingt-trois coopératives de commerçants n'ont pratiquement pas fonctionné depuis 1976 en raison de nombreux impayés. En 1977, l'Etat avait donné son aval mais il semble qu'il n'a toujours pas couvert l'encours qui continue à augmenter du fait des intérêts. Ces coopératives ont bénéficié de 528,5 millions d'autorisations pour un capital social de 61,6 millions déposé en garantie à la Banque. Les crédits aux professions libérales, aux agriculteurs et pasteurs individuels ainsi qu'aux particuliers du secteur public et privé font également partie des attributions de cette Direction. Celle-ci doit aider à la promotion des hommes d'affaires sénégalais en leur apportant un soutien financier.

Cette Direction exploite les dossiers de demande de crédit à court et à moyen terme.

S'agissant des crédits à court terme, il en existe trois sortes : les découverts, les avances et les crédits "revolving".

- 1 - Les crédits sous forme de découverts en comptes courants, d'une durée maximum d'un an renouvelables, sont destinés à financer des besoins courants de trésorerie des commerçants ou à renflouer une insuffisance de fonds de roulement ;
- 2 - les avances sur marchés aux entrepreneurs et artisans sénégalais ont pour but de les aider dans la réalisation des marchés administratifs et privés dont ils sont adjudicataires. La durée de ce crédit ne peut excéder celle prévue pour l'exécution des travaux ;
- 3 - les crédits "revolving" (27) d'une durée maximum de 3 mois, sont destinés à financer les besoins en denrées alimentaires des travailleurs salariés et pensionnés organisés en coopératives de consommation (28).

En ce qui concerne les crédits à moyen terme, il peut s'agir de crédits professionnels ou de crédits sociaux. Les crédits professionnels sont destinés à financer le rachat d'une affaire commerciale, l'acquisition

(27) Le crédit "revolving" est un crédit renouvelable dont le montant total effectivement utilisé n'est pas fixé d'avance. Il est remboursable régulièrement par fractions.

(28) La B.N.D.S. a provisoirement suspendu son intervention en faveur des coopératives de consommation. Pendant l'exercice 1980-81, aucune nouvelle coopérative n'a été financée.

de biens d'équipement, le rachat d'officines ou d'entreprises, l'installation de certaines professions libérales (avocats, notaires, médecins, pharmaciens).

Les crédits sociaux ont pour objet de financer les programmes de construction ou d'amélioration de maisons à usage d'habitation, l'acquisition de véhicules utilitaires, l'équipement en appareils ménagers ou d'engins à deux roues.

Dans le cadre de la politique d'assainissement entreprise par la Banque pour recouvrer les impayés et procéder à la mise en état des anciens dossiers, les crédits équipements ménagers ainsi que les crédits automobile et petit équipement ont été suspendus. Quant aux crédits aux agriculteurs individuels, ils ont connu un net ralentissement du fait des nombreux impayés dus à une sécheresse persistante et à l'inexpérience de certains individus qui se sont improvisés exploitants agricoles.

Il faut enfin signaler parmi les dossiers instruits par la Direction des crédits individuels une catégorie spéciale de prêts non prévue par le Règlement intérieur. Ce sont les prêts personnels. La création de cette catégorie remonte à 1974 et revêt deux formes. Il comprend des crédits à court terme sans objet défini et des crédits à moyen terme destinés en principe à financer la construction ou l'acquisition de biens immobiliers. Ces prêts n'étaient soumis à aucune condition particulière. Il en est résulté notamment qu'ils ont été souvent accordés avec légèreté sans évaluation des risques. En fait, les nombreux impayés enregistrés ont essentiellement eu pour cause un défaut de rigueur dans la gestion de ces prêts. Aussi, en 1982 ces crédits ont-ils été définitivement supprimés parce que créant une distorsion dans l'économie nationale (29).

- Les dossiers relatifs aux opérations d'investissements sont étudiés par la *Direction des Crédits Industriels* qui est également chargée de la gestion des participations (30). Cette Direction

(29) V. infra p.331.

En réalité il semble que les prêts personnels ont été seulement suspendus. V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1982-1983, p.22.

(30) De 1982 à 1985, il existait une Direction autonome des participations. Celle-ci avait été créée afin d'une part de décongestionner l'ancienne Direction des investissements, du crédit maritime, des participations et des ressources extérieures, d'autre part, de permettre une meilleure gestion des participations et un suivi plus rigoureux des entreprises dans lesquelles la Banque détient une partie du capital.

étudie et gère deux types de crédits :

- 1 - Les crédits aux entreprises industrielles qui sont accordés sous deux formes : crédit à court terme et crédits à moyen et long termes. Les crédits à moyen terme sont destinés au financement d'installation et d'équipement. Les crédits à court terme pour constitution de stocks ou de fonds de roulement (31). A la rubrique "industrie" sont compris le tourisme - sociétés hôtelières ou immobilières - , les agro-industries et les P.M.E.
- 2 - Les crédits aux collectivités et établissements publics sous forme de crédits à court terme - avances, découverts - pour le financement de projets d'intérêt économique ou social à l'exclusion de tout équipement administratif.

Le règlement intérieur n'a prévu que ces deux catégories de bénéficiaires, les entreprises industrielles, les collectivités et établissements publics. D'autres entités et individus ont été en fait admis au bénéfice de ces crédits: les "entreprises de services" telles l'Agence pour la Sécurité et la Navigation aérienne en Afrique (A.S.E.C.N.A.) et la Compagnie aérienne Air-Sénégal; Les sociétés d'économie mixte faisant des investissements à caractère social : l'Office des Habitations à Loyers modérés (O.H.L.M.) et la Société Immobilière du Cap Vert (S.I.C.A.P.); les sociétés de pêches (32)

-
- (31) En pratique certains crédits sont à long terme. Ce qui crée un certain malaise au vu des dispositions du règlement intérieur qui ne prévoit que des crédits à moyen et court termes. Nous aurons l'occasion de relever d'autres entorses qui nécessitent soit une mise à jour du règlement intérieur, soit un retour au respect strict de son contenu.
 - (32) Depuis 1981, la B.N.D.S. n'est plus chargée théoriquement du financement de la pêche industrielle. En effet, le Décret n° 81-127 du 19 février (J.O.R.S. n° 4825 du 21 mars 1981, p.319) a créé un service du Crédit maritime confié à la Société financière sénégalaise pour le développement de l'industrie et du tourisme (S.O.F.I.S.E.D.I.T.). Ce crédit maritime doit permettre le financement de toutes opérations destinées à concourir au développement de l'économie halieutique en favorisant la création de l'équipement, l'extension et/ou la modernisation d'entreprises exerçant leurs activités dans le secteur de la pêche. Déjà la S.O.F.I.S.E.D.I.T. a mis en place un crédit de 1,8 milliards de Frs C.F.A. En outre, il a créé un Fonds de bonification des prêts destinés au financement du secteur de la pêche industrielle. Ce Fonds, dont les ressources sont gérées par la S.O.F.I.S.E.D.I.T., devrait permettre un allègement des charges d'emprunt des entreprises sénégalaises. Signalons enfin que le Gouvernement a adopté un plan d'action de la pêche dans le cadre de sa politique de diversification des produits d'exportation. L'objectif étant de réduire la dépendance du pays à l'égard des facteurs exogènes tels que les aléas climatiques et les fluctuations des prix mondiaux des produits de base. Car du fait de ces facteurs, la part des produits arachidières dans la valeur globale des exportations a diminué de 49 % à 8 % entre 1977 et 1981 . Sur la même période, la part des produits de la pêche passée de 11,1 % des exportations à 30,6 %.

et industries annexes ainsi que les professions libérales (notaires et autres).

Une telle organisation comporte un risque qui n'avait pu être évité. Celui d'avoir des clients ayant des dossiers ouverts au niveau des deux Directions. Les conséquences sont soit qu'aucun dossier n'est complet, d'où la difficulté de connaître la situation globale du client, c'est-à-dire l'ensemble de ses engagements vis-à-vis de la Banque, soit que les dossiers contiennent les mêmes renseignements et documents produits par le client à la demande des deux Directions. Dans ce dernier cas, le client parle de "tracasserie", de "lenteur", de "bureaucratie". Ces inconvénients étaient d'autant plus difficiles à surmonter que la tenue des comptes était manuelle et que le cloisonnement à l'intérieur et entre les Directions ne faisaient entrevoir aucune solution sauf à créer une instance de coordination. On peut toutefois penser que la solution résidera dans l'informatisation de tous les fichiers. Il sera ainsi possible de connaître "en temps réel", c'est-à-dire sur le champs, l'ensemble des engagements de chaque client.

- La Direction des Opérations de l'Etat gère le compte ouvert au nom de l'Etat dans les livres de la Banque. Au crédit de ce compte de tiers connu sous le nom de compte "K 2" (33), sont enregistrées des avances de l'Etat pour des opérations déterminées, des sommes mises à la disposition de la Banque et représentant des prêts accordés à l'Etat sénégalais par des gouvernements ou des établissements publics étrangers (pays industrialisés, institutions nationales ou multinationales de crédit) ainsi que des sommes encaissées au nom de l'Etat. Au débit du compte sont inscrites les sommes débloquées sur ordre du Gouvernement soit pour honorer ses engagements à l'égard de ses créanciers, soit pour accorder des prêts à des personnes physiques ou morales. Dans ce dernier cas, la Banque intervient en tant que mandataire dans la conclusion du contrat et dans le recouvrement des créances. L'une des clauses du contrat-type précise que le crédit ainsi consenti est soumis aux lois et règlements dont se prévaut la Banque. Il reste que celle-ci n'a pas à se préoccuper de la destination des fonds. Elle doit exécuter les ordres de disposition donnés par l'Etat comme pourrait le faire tout

(33) Le mystère qui entoure ce compte -certains débiteurs de ce compte ne sont identifiés que par un numéro- a conduit certains à le considérer, à tort ou à raison, comme une caisse noire destinée à entretenir la clientèle électorale du parti au pouvoir.

dépositaire (34). Tout contrôle éventuel de l'utilisation de ces fonds pourra être exercé par le Contrôleur financier. La Banque est tenue au secret professionnel en ce qui concerne les renseignements ayant un caractère confidentiel et relatifs à ces crédits. Il n'y a absolument rien à dire tant que le solde du compte est créditeur. Les problèmes apparaissent lorsqu'il en est différemment et plus précisément lorsque le compte est débiteur.

Il est évident qu'un compte de tiers peut être créditeur si le titulaire bénéficie d'un crédit de la Banque. Ce qui signifie qu'en principe dans ce cas de figure, aucune somme ne peut être mise à disposition qu'en vertu d'une décision d'octroi de crédit émanant d'un organe habilité, le Conseil d'Administration, le Comité d'octroi ou le Directeur Général.

Dans les relations de la Banque avec l'Etat, deux scénarios sont possibles. Premier scénario : un crédit est accordé à l'Etat lui-même selon la procédure régulière. L'Etat donne mandat à la Banque de mettre une certaine somme, au plus égale au montant de son crédit, à la disposition d'un tiers. La Banque doit se conformer strictement aux termes du mandat s'agissant notamment des garanties à prendre ou de la procédure de recouvrement à employer en cas d'impayé. L'Etat reste l'unique débiteur de la Banque. Celle-ci, en tant que mandataire professionnel, peut voir sa responsabilité engagée même en cas de fautes légères. Deuxième scénario : le crédit est accordé à un tiers par décision de l'organe compétent, avec l'aval de l'Etat qui souhaite que soit financée l'opération pour laquelle le crédit est sollicité. Dans ce cas, le débiteur principal est le tiers bénéficiaire du crédit, l'Etat étant le débiteur accessoire. Il appartient dès lors à la Banque de prendre toutes les dispositions nécessaires conformément au règlement intérieur pour la mise à disposition du crédit, la prise des garanties et le recouvrement en cas de défaillance de l'emprunteur : elle dispose le cas échéant d'un recours cambiaire contre l'Etat avaliste.

(34) En pratique, cet ordre de disposition revêt la forme de lettre "instruction" du Ministre de l'Economie et des Finances demandant au Directeur Général de mettre telles sommes à la disposition de telle personne. Mention est parfois faite des conditions de remboursement. L'objet étant rarement indiqué.

Les procédures applicables aux opérations de l'Etat sont fixées aux articles 13 à 16 du règlement intérieur. Ces opérations, en particulier les subventions et les prêts, doivent faire l'objet de convention particulière entre l'Etat et la Banque, les fonds destinés à leur réalisation doivent être effectivement versés dans les caisses de la Banque, la responsabilité financière de la Banque ne pourra être engagée qu'en cas de faute lourde. En réalité, ces dispositions ne sont le plus souvent que des lettres mortes.

Telle est l'analyse que l'on peut faire des rapports juridiques entre l'Etat et la Banque s'agissant de la gestion du compte "K2". En réalité, ce compte est largement débiteur (35). Et, les sommes allouées à des tiers sur instruction de l'Etat ne font l'objet d'aucune appréciation du Conseil d'Administration. De plus, elles échappent à tout contrôle de l'auditeur et des Commissaires aux Comptes. Il semble que le Président de la République se soit engagé à faire cesser les recours abusifs à ce compte. Une telle mesure serait salubre pour tous. D'autant que les prêts ainsi accordés ne sont hélas pas toujours consacrés à des investissements productifs de richesses.

Il faut réagir contre les errements passés et revenir à l'esprit et à la lettre des statuts de la Banque. A ce propos, il n'est pas inutile de rappeler les termes particulièrement précis de l'article 3, paragraphe B, texte dont le contenu délimite les compétences de la Direction des Opérations de l'Etat. Ce texte définissant le cadre des relations contractuelles de la B.N.D.S. et l'Etat dispose : "Au titre des opérations faites pour le compte de l'Etat ou d'autres personnes morales de droit public, la Banque National de Développement du Sénégal a compétence pour procéder, en application de conventions spécialement conclues à cet effet, et moyennant une rémunération adéquate, à l'étude de toute question ou projet d'intérêt général ainsi qu'à la réalisation et à la comptabilisation d'opérations financées au moyen de ressources ne lui appartenant pas et qu'elle n'emploie pas à ses risques. Elle peut notamment, à ce titre, recevoir et utiliser dans les conditions prévues par les conventions visées ci-dessus, toutes disponibilités correspondant à des dépôts, à des trésoreries d'organismes publics ou semi-publics ou à des émissions d'emprunts ; émettre pour le compte de l'Etat, tous emprunts intérieurs ou extérieurs et assurer, sur les fonds publics expressément prévus à cet effet, le service de la dette publique ; gérer le portefeuille des participations financières de l'Etat ; gérer, pour le compte de l'Etat, les fonds d'origine publique".

Le personnel de la Direction des Opérations de l'Etat s'efforce depuis 1979 d'établir périodiquement la situation exacte des débiteurs et prend les mesures nécessaires en vue du recouvrement des impayés. Mais sa marge de manoeuvre est relativement limitée. En effet, outre les interven-

(35) Au 31 septembre 1981, la différence entre l'actif et le passif des opérations effectuées par la Banque pour le compte de l'Etat représentait un solde de 2 612 680 341 Frs C.F.A. dû par ce dernier. V. Rapport d'activité B.N.D.S., exercice 1980-1981, p.40. Les derniers rapports annuels de la Banque ne font pas état des activités de la Direction des Opérations de l'Etat.

tions possibles de l'Etat pour faire annuler ou suspendre toute procédure de recouvrement -ce qui ne devrait être acceptable que dans le cas où le compte est créditeur- certains débiteurs et pas des moindres ne se considèrent pas comme ayant des obligations à l'égard de la Banque. Pour eux, les sommes reçues ne représentent pas un crédit remboursable mais un don pour ne pas dire leur "part du gâteau". Cette confusion est due en partie au laconisme de la convention d'ouverture de crédit qui ne précise pratiquement jamais ni les obligations de l'emprunteur, ni l'objet du crédit, ni les modalités de remboursement, ni même les garanties prises à l'exception de la domiciliation du salaire lorsque le bénéficiaire est un salarié du secteur privé ou un fonctionnaire. Or, les plus gros débiteurs ne sont pas des salariés. Quand on sait que certaines conventions ne portent même pas la signature de l'emprunteur ou sont signées mais non enregistrées, on comprend l'impasse quant à l'action de la Banque contre le débiteur. De plus, l'Etat a la possibilité d'apurer les dettes -des précédents ne manquent pas- afférentes aux crédits qu'il a consenti. De fait, certains espèrent légitimement que le Gouvernement finira par leur faire cadeau des crédits accordés ou à tout le moins d'alléger les précomptes pour des raisons diverses sans que soient à exclure des motifs électoraux...

Reconnaissons, pour faire la part des choses, que les services de la Banque avaient souvent fait preuve de laxisme. Les clients ne recevaient pas de relevés de compte, d'où de nombreuses réclamations formulées par certains débiteurs pour connaître leur situation exacte avant de s'acquitter de leurs obligations. La Direction Générale a mis bon ordre à ces errements et exige que désormais les relevés soient systématiquement envoyés à tous les débiteurs. Il reste que les fréquents changements d'adresse notamment de fonctionnaires qui omettent d'en aviser la Banque, ne facilitent pas la tâche des agents.

Telles sont les différentes Directions chargées d'instruire les demandes de crédit. Les problèmes concernant les prises de participation et ceux intéressant la Direction du Recouvrement, organe également rattaché à la Direction principale du Crédit, seront examinés ultérieurement.

B - La Direction principale financière

Celle-ci supervise les services de la comptabilité et des Agences. La B.N.D.S. est en effet implantée dans toutes les régions du Sénégal (36) à l'exception des régions de Fatick et de Kolda créées récemment. Elle a également ouvert une Agence à Paris. Cette dernière est opérationnelle depuis le 1er janvier 1978. L'idée de créer cette agence procède du souci de protéger l'épargne des immigrants sénégalais en France, ceci à la lumière des pertes en argent et autres biens subies par les Sénégalais expulsés du Congo et du Gabon. Ces derniers qui avaient beaucoup investi notamment dans le domaine immobilier, ont été contraints de tout abandonner dans leur pays d'accueil sans aucune chance d'indemnisation. Leurs dépôts bancaires ont été saisis et aucun rapatriement de fonds n'avait, semble-t-il, été envisagé. C'est pour éviter aux Sénégalais se trouvant en France ces genres de mésaventures que la B.N.D.S. a ouvert l'agence de Paris non sans mal du fait de la réticence des Autorités monétaires françaises. Ainsi, l'immigré qui ferait l'objet d'une mesure d'expulsion peut disposer au Sénégal de la totalité des fonds déposés à la B.N.D.S. de Paris pour autant que l'argent déposé soit honnêtement gagné (37).

(36) Il s'agit en dehors de la région du Cap-Vert (Dakar) où est situé le siège social, des agences de : Diourbel, Kaolack, Louga, Saint-Louis, Tambacounda, Thiès et Ziguinchor.

(37) La B.N.D.S.-Paris est en réalité une agence décentralisée. Elle dispose d'une certaine autonomie de gestion de sa trésorerie. De 1981 à 1984, l'Agence de Paris portait la dénomination de Direction principale internationale, adresse : 22 rue Hamelin 75016 PARIS. On rappellera qu'en 1971 quelques 700 Sénégalais avaient également été expulsés du Zaïre. Malgré l'intervention des Autorités sénégalaises et du Parlement sénégalais pour demander la restitution des biens appartenant aux Sénégalais frappés par cette mesure d'expulsion, il semble qu'aucune solution n'ait encore été trouvée.

On notera que d'un point de vue juridique, la responsabilité pénale de l'agent de banque ne pourra être engagée pour complicité d'une infraction pénale que s'il "a eu véritablement connaissance de l'origine frauduleuse des sommes inscrites au compte", et que "nonobstant cette connaissance, il s'est volontairement associé aux agissements délictueux de l'auteur principal. Cette appréciation du comportement de l'éventuel complice se fait in concreto et non in abstracto". V. F.J.Crédot, "A propos de la responsabilité pénale de l'agent de banque", Banque, nov. 1985, p. 1012.

Il fallait aussi essayer de trouver une solution au problème des mandats que les immigrés envoyaient à leurs familles restées au Sénégal. En effet, les sommes envoyées arrivaient souvent avec beaucoup de retard ou parfois n'arrivaient pas à destination à cause de la lenteur de l'administration des Postes et Télécommunications ou de l'indélicatesse de certains agents des bureaux de postes isolés qui n'hésitent pas à s'approprier purement et simplement l'argent reçu (38).

(38) V. Sally N'Dongo, *Voyage forcé, itinéraire d'un militant*, Paris, F. Maspéro, 1975, p.94.

En effet, "l'argent expédié de France par mandat est soumis à des ponctions exercées par les employés des postes à leur propre profit. Les bénéficiaires illettrés des mandats sont envoyés devant des complices qui se font payer pour signer les documents (alors que la loi prévoit que les illettrés peuvent simplement apposer leur empreinte digitale). Les postiers profitent encore de leur position pour forcer la complaisance des femmes et trouvent toutes sortes de raisons administratives pour refuser le paiement à celles qui se dérobent à leurs avances".

Union Générale des Travailleurs Sénégalais en France, *Le Livre des Travailleurs africains en France*, Paris, F. Maspéro, 1970, p.18.

La B.N.D.S.-Paris permet aux travailleurs immigrés sénégalais de mettre en toute sécurité des sommes d'argent à la disposition de leurs familles restées au Sénégal. L'intéressé doit avoir un compte créditeur à l'agence de Paris. Il peut alors remplir un ordre de virement en communiquant le nom et l'adresse du bénéficiaire au Sénégal. La Banque effectue le virement moyennant une commission et des frais de télex et les sommes sont portées au crédit d'un compte de transfert au Sénégal. Le bénéficiaire est alors convoqué et la Banque assure le paiement sur présentation d'une pièce d'identité.

Mais la fonction essentielle de l'agence de Paris est la collecte de l'épargne (39) des immigrés pour le financement du développement au Sénégal. Nous y reviendrons. A long terme, nous pensons qu'elle devrait pouvoir jouer le rôle de correspondant en France des institutions financières de développement du Sénégal. Ceci dans le cadre des relations commerciales entre les opérateurs économiques sénégalais et français. Cela nécessitera une amélioration des structures techniques, notamment un personnel qualifié et une modification de son statut juridique pour en faire une filiale. Car il est nécessaire que l'institution ait des pouvoirs de décision suffisamment étendus pour pouvoir s'insérer dans le monde des affaires français où la rapidité et la sécurité sont de rigueur.

C - La Direction principale des relations extérieures

Sa création procède également d'une volonté d'ouverture plus grande vers l'étranger. En effet, avec le redéploiement futur des relations financières et commerciales internationales, la Banque devra pouvoir drainer les ressources disponibles susceptibles d'être employées dans des opérations de développement du pays. A l'heure où l'on parle "d'afflux de dollars" (40) vers l'Afrique, la Banque devrait pouvoir servir de canal de distribution de ces fonds émanant d'organismes à vocation mondiale, régionale, sous-régionale ou nationale et se consacrant à l'aide au développement (41). Pour cela, la Banque aura besoin d'améliorer davantage son image de marque. Elle pourra le faire en pratiquant une gestion plus rigoureuse et plus autonome des crédits accordés. Il semble que ce soit l'orientation prise par la nou-

-
- (39) L'agence gère actuellement près de 7 000 comptes dont 60 % de comptes d'épargne et 40 % de comptes chèques. Ce chiffre correspond seulement au nombre de clients potentiels et actuels résidant dans les différentes communes de Paris. D'après la Préfecture de Paris, en effet, au 31 décembre 1983, les Sénégalais âgés de plus de 16 ans résidant dans ce département et possesseurs d'un titre de séjour étaient au nombre de 6 811.
- (40) V. le M.O.C.I., le Moniteur du Commerce International, n°493, 1982, pp. 63-72; Eugène L. Versluysen, "Flux de capitaux à destination des pays en développement aux conditions du marché", Finances et Développement, vol. 19, n°4, déc. 1982, pp. 33-36.
- (41) Pour une étude détaillée de ces organismes, V. Max Peyrard, Etienne Prat, Gérard Soularue, "Banques et Fonds internationaux, Crédit et Garanties, Guide pratique du financement des investissements dans les pays en développement, Paris, Maisonneuve et Larose, 1985. V. également art. précité in le M.O.C.I.

velle Direction Générale. On pourrait donc penser qu'à l'avenir, la Direction principale des relations extérieures, dont les activités sont laissées en sommeil en raison du départ pour d'autres fonctions du Directeur, pourra, à partir de projets identifiés, solliciter des prêts à des conditions favorables auprès des institutions bilatérales ou multilatérales de développement. Ceci aurait au moins un double avantage : pour la Banque, de multiplier ses sources de financement et éventuellement d'accroître et de diversifier la nature de ses ressources ; pour les opérateurs économiques sénégalais, d'obtenir des capitaux qui leur font tant défaut et qu'ils n'auraient pas pu se procurer individuellement du fait des exigences des organismes prêteurs (42)

D - La Direction principale "organisation et informatique"

Sa création est également une nouveauté. Cette Direction devra s'orienter vers la réalisation d'études prospectives sur des thèmes définis à partir d'un programme de recherche qui peut être annuel ou bi-annuel. Aussi, est-il créé en son sein un Bureau d'études dont les compétences devraient englober aussi bien l'identification de projets d'investissement dans des secteurs bien déterminés, que l'analyse de projets soumis à la Banque en vue de leur financement. D'un point de vue technique, il s'agira, par exemple pour les crédits industriels, de réaliser des études de faisabilité ou d'offrir une assistance à des opérateurs économiques. De ce point de vue, les chargés d'études pourront se référer aux méthodes de la Banque mondiale (43) qui ont acquis une bonne réputation auprès des bailleurs de fonds.

Il est apparu, en effet, que certaines études techniques accompagnant les demandes de prêt ont été faites avec complaisance. Les données sont sur-estimées ou sous-estimées pour rendre le projet théoriquement rentable et donc obtenir son financement. Le Bureau d'études pourra également participer à l'instruction de certaines demandes de crédit, notamment

(42) V. M. Peyrard, E. Prat, G. Soularue, *op.cit.*

(43) V. Warren C. Baum, *Le cycle des projets*, Banque mondiale, 1982; Warren C. Baum et Stokes M. Tolbert, "Investir dans le développement. Les leçons de l'expérience de la Banque mondiale", *Finances et développement*, vol. 22, n°4, déc. 1985, pp. 25-37; Y. Franchet, *Méthodes d'évaluation de la Banque mondiale pour le financement des projets de développement*, Banque, n°406, mai 1981, p. 593.

apporter son concours à l'étude de dossiers complexes présentant des aspects relevant des compétences de plusieurs Directions. Il devra effectuer périodiquement des études sur des problèmes économiques et juridiques précis intéressant l'activité de la Banque. Car dans la profession bancaire, plus qu'ailleurs, la connaissance est un préalable indispensable à toute action efficace. Jusqu'à maintenant, ces études sont effectuées par des personnes extérieures à la Banque (44). Les sujets ayant un intérêt pour plusieurs institutions nationales de développement pourront faire l'objet de recherches communes dans le cadre de groupes d'études comprenant les spécialistes des organismes intéressés. Ce genre d'études collectives doit être entrepris le plus souvent possible et bénéficier d'une large diffusion sous forme de rapport ou autrement.

D'un point de vue juridique, le Bureau d'Etudes servira de conseiller pour les clients, les services d'exploitation et les organes de décision. Il aura également une fonction d'information pour diffuser à l'intérieur de la Banque les règles du droit positif intéressant directement ou indirectement l'activité bancaire. Cette information pourra par ailleurs être destinée aux bailleurs de fonds qui ont besoin de connaître le cadre juridique de leurs éventuelles relations d'affaires. A cette fin, il nous semble qu'il serait urgent d'organiser un fichier législatif et jurisprudentiel informatisé ou à tout le moins manuel.

Le Bureau d'Etudes devrait être doté de cet instrument de travail indispensable qu'est un service de documentation. Or, ce service n'est pas actuellement en état de fonctionner de manière satisfaisante. Il serait nécessaire de repenser son organisation, et d'abord, de constituer progressivement un fonds comprenant des ouvrages et des revues spécialisées. Le travail de recherche ne peut se concevoir sans un minimum de documentation. Il devrait disposer en outre d'une salle de lecture accessible à tous les agents de la Banque. Il serait souhaitable qu'une dotation substantielle soit retenue chaque année pour le service de documentation. Il semble que cela ait été le cas en 1969-1970, et le rapport d'activité justifiait cette dota-

(44) Le Bureau d'Etudes conscient de son rôle tel que nous le définissons plus haut a déjà élaboré une esquisse sur les produits d'épargne. Il s'agit d'un travail qui mérite d'être approfondi et complété notamment par des enquêtes. La mobilisation de l'épargne interne constitue une des priorités de l'action de la Banque pour résoudre ses difficultés financières, notamment en matière de ressources à moyen terme.

tion par le fait qu'il "faut tenir le personnel au courant des mutations et performances susceptibles d'intervenir dans un domaine en évolution rapide, et permanente". Cette action doit être poursuivie et renforcée.

A la Direction principale "organisation et informatique" est rattaché la Direction de l'Informatique. Celle-ci est appelée à jouer un rôle fondamental (45) dans la gestion de la Banque. La B.N.D.S. possède son propre ordinateur depuis 1980. Un effort a été fait depuis pour améliorer la gestion des comptes. Il est désormais possible de connaître la situation exacte des clients "en temps réel", c'est-à-dire d'avoir dans l'immédiat toutes les informations sur un client au jour J. En outre, ce système informatique permet d'établir les états des intérêts, des échéanciers, de recouvrement, de suivi des clients pour aider à la prise de décision d'octroi de crédit, de poursuite, etc... Enfin, l'informatisation va permettre de libérer le personnel d'encadrement de certaines tâches manuelles répétitives pour se consacrer au travail de réflexion, de recherche. L'introduction de l'informatique permet également d'éviter de payer involontairement des chèques sans provision. Lors de la présentation du chèque au paiement, le guichet interroge le fichier qui lui donne dans l'immédiat le solde exact du compte sur lequel est tiré le chèque. Ceci n'était pas possible dans le passé du fait des délais que nécessitent les nombreuses opérations manuelles.

(45) L'informatique peut contribuer dans une très large mesure à l'amélioration des conditions d'exploitation des banques de développement en Afrique. Consciente de ce fait, l'Union Africaine et Mauricienne des Banques de développement (U.A.M.B.D.) y a consacré un séminaire en mai 1980 à Abidjan. De nombreux travaux ont mis en relief les avantages de l'utilisation de l'informatique en matière bancaire mais aussi les problèmes juridiques qu'elle pose. Outre les numéros spéciaux de la revue Banque on peut consulter en particulier Michel Vasseur, L'informatique et quelques unes de ses applications en matière bancaire, Revue de Jurisprudence commerciale, n°11, nov. 1979, pp. 418-434 ; "Informatique, banque et affaires", Congrès de l'Association Nationale des Docteurs en Droit, Lyon, 26-27 nov. 1981, 62 p.; Claude Lucas de Leyssac, "L'utilisation de la compensation en droit commercial, Thèse, Paris I, 1973, spécialement p. 86 et s; P.Niord, "Problèmes juridiques de l'informatique bancaire" Les Cahiers du Droit, T.1, 1983, pp.16-68; D.Gonzalez, "Informatique et production dans la Banque", 2e éd., La Revue Banque; Daniel Gonzalez, "Informatique et production dans la banque", 2e éd., la Revue Banque.

E - La Direction principale juridique

Aux termes de ces développements consacrés à la répartition des fonctions à l'intérieur de la Banque, il nous faut enfin nous étendre un peu plus sur la Direction principale juridique. Celle-ci est divisée théoriquement en deux départements : celui des Actes et celui du Contentieux.

Le Département des Actes est chargé de l'élaboration des contrats de la vérification de la conformité du contrat d'une part avec le droit positif et les règles relatives à la profession bancaire, notamment aux conditions de banque et d'autre part, aux dispositions du règlement intérieur. De ce point de vue, le Département doit essentiellement veiller à ce que toutes les garanties requises soient prises. On peut ici faire trois observations : la première, c'est qu'aucune vérification n'est pratiquement faite pour connaître réellement la nature et la valeur juridique des sûretés constituées en garantie des crédits accordés. En effet, il n'est pas rare, que l'on se rende compte que certains biens affectés à la garantie d'un prêt sont juridiquement indisponibles, voire même physiquement inexistants. Parfois, c'est la valeur vénale du bien qui est surestimée par rapport au risque pris par la Banque. Comment alors prétendre à la réalisation d'une telle garantie en cas de défaillance du débiteur ? De plus, il n'existe aucun système de contrôle de la consistance réelle du patrimoine du débiteur durant la période d'exécution du contrat. Il serait, par conséquent, souhaitable que des contrôles rigoureux soient effectués tant avant la conclusion du contrat que pendant son exécution, en tout cas avant tout déblocage de fonds : contrôles de la réalité, de la régularité, de la validité des garanties et singulièrement des sûretés immobilières.

Il est évident, en ce qui concerne les garanties immobilières, que la Banque pourra toujours engager la responsabilité du notaire intervenu dans l'acte en cas de négligence ou de réticence de sa part. Mais le propre du juriste d'une entreprise quelle qu'elle soit n'est pas tant de chercher des solutions à des litiges que de prendre les mesures nécessaires pour faire l'économie de ces litiges.

La deuxième observation intéresse le contenu de certains contrats. On trouve des clauses qui font référence à des articles du Code Civil français qui n'est plus en vigueur au Sénégal depuis l'adoption du Code des Obligations Civiles et Commerciales en 1963. De tels contrats qui sont des contrats-types méritent par conséquent d'être "dépoussiérés" pour que les obligations soient définies par rapport au droit positif sénégalais en vigueur.

La troisième observation se rapporte précisément aux obligations des clients : telles qu'elles découlent des clauses du contrat. Le problème est que beaucoup de clients ne lisent pas les contrats. Ce qui les intéresse, c'est de disposer des fonds et de connaître les modalités de remboursement. Ils ignorent très souvent les autres obligations à exécuter pendant la durée du contrat qu'ils ont signé, ce qu'ils ne doivent pas oublier... Ceci est encore plus vrai lorsque le débiteur est illettré ou non averti des problèmes juridiques. Il semble donc qu'il serait utile qu'au moment de la conclusion du contrat, il soit expliqué de manière claire au client non seulement le contenu de ses engagements mais aussi les conséquences juridiques de la non-exécution de chacune de ses obligations. C'est une évidence que la Banque aurait tout à gagner en ayant avec ses clients des relations contractuelles bien comprises, sans erreur ni ambiguïté.

Le Département du Contentieux qui avait disparu, semble-t-il, depuis 1975, a été nouvellement rétabli en 1982. Il témoigne sans doute de la volonté de la Banque de procéder plus que par le passé au recouvrement de ses créances par la voie contentieuse. Cela est devenu nécessaire. Car certains débiteurs se croyant à l'abri de toute poursuite -parce qu'ils bénéficient d'appuis politiques ou religieux- ne font aucun effort pour honorer les engagements qu'ils ont librement souscrits. Ajoutons que le Département du contentieux assiste les Directions techniques et particulièrement la Direction du recouvrement. Des réunions informelles entre les responsables du recouvrement et ceux du contentieux permettent de choisir les moyens efficaces pour procéder au recouvrement d'une créance impayée, d'apprécier l'opportunité d'engager la voie contentieuse. Ceci sous réserve de la relative autonomie de la Banque en la matière et dont il est fait mention plus haut. Par ailleurs, le Département du Contentieux est en rapports constants avec les hommes de loi, notaires, avocats, liquidateurs, syndics,

agents du fisc, etc... Cette collaboration permet d'éviter certaines erreurs d'interprétation des textes législatifs ou réglementaires. En effet, ces erreurs d'interprétation peuvent entraîner des pratiques illégales qui peuvent valoir des procès à la Banque. Signalons enfin que la Direction juridique est régulièrement consultée par les services d'exploitation pour avis

Il nous semble important de créer dans les meilleurs délais une section de documentation juridique et fiscale. Cette section devrait tenir à jour un fichier législatif (lois et règlements) et un fichier de jurisprudence commentés. Ceci permettra à la Banque de jouer véritablement un rôle de conseil auprès de la clientèle ou de tout autre individu ou organisme national ou étranger. La possession de tels fichiers permettra également aux cadres, voire aux agents, de mieux maîtriser le droit positif.

La constitution et la mise à jour systématique de tels fichiers permettront également à la Direction principale juridique de mieux remplir ses fonctions à savoir, au risque de nous répéter, le suivi des dossiers contentieux, l'assistance aux autres services de la Banque pour les questions juridiques concernant la profession bancaire, le suivi de la législation et l'adaptation des procédures et des contrats à l'évolution des textes et de la jurisprudence. Pour se convaincre de l'utilité de tels fichiers, il suffit de savoir que le Service de documentation est un outil pour les travaux personnels ou collectifs de recherche nécessaires à l'élaboration de solutions.

Depuis deux ans, les services juridiques et ceux de l'Administration sont regroupés au sein d'une Direction principale administrative et juridique. Nous évoquerons ultérieurement les restructurations qui pourraient être envisagées dans ce domaine.

§ 2 - Le personnel de la Banque

A la date du 30 septembre 1984, l'effectif de la B.N.D.S. s'élevait à 328 agents soit : 64 cadres, 136 gradés et 128 employés (46).

Après la fusion en 1964 de la Banque Sénégalaise de Développement et du Crédit Populaire Sénégalais, la B.N.D.S. s'est trouvée devant un problème de sur-effectif. Aussi, en 1965, a-t'il bien fallu procéder à des licenciements pour éviter des difficultés insurmontables qui seraient dues à des charges sociales non justifiées par le volume d'activité et la rentabilité de la Banque (47).

La Direction Générale actuelle tente d'élaborer et de mettre en pratique une politique du personnel en fonction des objectifs qu'elle s'est fixée. Elle devrait s'inspirer des techniques modernes de gestion des ressources humaines en matière de recrutement, d'évaluation des performances,

(46) V. Tableau 22 page suivante .

(47) La situation dans laquelle se trouvait la B.N.D.S. en 1964 s'expliquait par le fait qu'elle devait respecter les dispositions de l'art. 54 al.1 du code du travail du Sénégal. Ce texte, à l'instar de nombreux codes africains du travail, est une transposition systématique et fidèle de l'art. L.122.12, al.2 du code du travail français. Il dispose : "S'il survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation de fonds, mise en société, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise". Le législateur sénégalais, comme le législateur français, a voulu inciter à la stabilité de l'emploi. Toutefois, comme l'a fort justement fait remarquer Mme Hélène Sinay ("Stabilité de l'emploi et transfert de l'entreprise", J.C.P. 1961, I, 1647) "la survie de l'emploi n'est en réalité qu'un sursis", puisque le nouvel employeur peut procéder au licenciement des salariés concernés selon les formes légales "comme si la modification dans la situation juridique de l'employeur n'était pas intervenue" (art. 54 al.1 in fine). La B.N.D.S. en est une illustration. Sur les nombreuses études consacrées à l'art. L.122-12, al.2, V. not. celles citées par J.C. Javillier "Droit du Travail", Paris L.G.D.J. 2e éd. 1981, p.238, note 46 ; Martin Kirsh, "La modification de la situation juridique de l'employeur et ses conséquences sur le contrat de travail", Droit Africain du Travail, n°581, 16 juin 1983, pp. 277-283 ; H.Blaise, "Continuité de l'entreprise : flux et reflux de l'interprétation extensive de l'art. L.122-12 al.2 C.trav.", Dr.Soc. fév. 1984, p.91 ; "Actualisation d'un camaïeu juridique : l'art. L.122-12 C.trav.", Dr.Soc. mars 1985, p.161.

TABLEAU 22 EVOLUTION DES GRANDES CATEGORIES DE PERSONNEL DE LA B.N.D.S.

1977-1984

ANNEES	EMPLOYES		GRADES		CADRES		TOTAL
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
1976-1977	151	53,5 %	88	31,2 %	43	15,3 %	282
1977-1978	129	47,5 %	102	37,5 %	41	15,0 %	272
1978-1979	138	45,8 %	175 (a)	36,0 %	55	18,2 %	301
1979-1980	130	42,3 %	118	38,3 %	60	19,4 %	308
1980-1981	127	39,5 %	130	40,5 %	64	20,0 %	321
1981-1982	134	39,6 %	138	40,9 %	66	19,5 %	338
1982-1983	134	40,5 %	133	40,1 %	64	19,4 %	331
1983-1984	128	39,1 %	136	41,4 %	64	19,5 %	328

(a) Ce chiffre relevé dans le Rapport d'activité ne nous paraît pas exact, compte tenu de l'effectif total de la Banque. Il faut plutôt retenir le chiffre de 109 environ.

Sources: Rapports d'activité de la B.N.D.S.

de formation, de rémunération, de gestion des conflits. Sans rentrer dans le détail de tous ces problèmes importants, soulignons qu'une action dynamique en matière d'emplois est d'autant plus nécessaire que la Banque devra faire concurrence aux institutions similaires. Le recrutement est un volet essentiel de la gestion du personnel pour au moins quatre raisons. D'abord, c'est un moyen d'acquérir un facteur de production, le travail. Ensuite, c'est un investissement à moyen et long terme. Enfin, c'est une condition à la fois de la diffusion de l'innovation et de la modification de la structure de l'entreprise. Toutefois, un problème de sous-emploi au niveau des agents risque de se poser comme suite à l'utilisation intensive de l'informatique. Il reste que l'une des difficultés majeures auxquelles la B.N.D.S. se trouve confrontée est la reconversion des mentalités. Beaucoup d'agents ont acquis le comportement de "fonctionnaires irresponsables". Ici encore l'une des raisons est à notre avis l'autonomie relativement faible de la Banque à l'égard du pouvoir politique. L'impression domine que rien ne se décide au niveau des organes de la Banque mais au niveau du Gouvernement, voire du seul ministère de tutelle, celui de l'Economie et des Finances. De fait, le personnel n'est pas toujours suffisamment motivé. Ce comportement est certainement compréhensible mais il ne peut être justifié. Il est évident que lorsqu'il y a des décisions objectivement irréalistes doivent être exécutées, la tendance naturelle est d'obéir et attendre le moment où on pourra ironiser. Mais la situation économique du Sénégal commande d'adopter d'autres attitudes et particulièrement de chercher à renverser la tendance. Certes, un effort doit être fait du côté de ceux qui détiennent le pouvoir pour que les observations du personnel soient, s'il y a lieu, prises en compte dans la gestion de la Banque, dans la définition de ses stratégies. A cet égard, il faut rappeler que "la bonne gestion de tout organisme, et singulièrement d'une banque, tient avant tout à la valeur technique mais aussi humaine des hommes chargés de la faire vivre" (48).

Le personnel d'encadrement de la Banque a les compétences nécessaires. Dix-sept d'entre eux ont suivi la formation sous forme de sessions annuelles du Centre d'études financières, économiques et bancaires (C.E.F.E.B).

48) Yewou Ch. Amégavie, "La Banque Africaine de Développement", Paris, Pédone, 1977, p. 85.

Avec l'accession à l'indépendance des Etats africains francophones s'était posé le problème de l'africanisation des postes jusque là occupés par des agents métropolitains. La Caisse Centrale de Coopération Economique (C.C.C.E.) avait alors mis en place un Service de Stage. Ce dernier était appelé à former les responsables nationaux d'organismes bancaires et de crédit dont la direction et l'encadrement étaient assurés par des agents de la Caisse Centrale. On sait que celle-ci avait contribué à fonder les sociétés financières nationales de développement dans les ex-colonies françaises d'Afrique. "Pour tenir compte de l'importance que les pays en voie de développement attachent à la formation de leurs élites" (49), la Caisse Centrale a transformé son service de stage en un centre d'enseignement professionnel supérieur : le Centre d'Etudes Financières Economiques et Bancaires (C.E.F.E.B.) (50).

La formation du personnel d'encadrement supérieur des banques de développement (51) est assurée par le Centre à Paris au siège de la Caisse

(49) A. Postel-Vinay, "La Caisse Centrale de Coopération Economique", Paris, Imprimerie Nationale, 1964, p.9.

(50) Le C.E.F.E.B. a été créé en 1961 sous la forme d'une association régie par la loi du 1er juillet 1901. Il a ses statuts propres. Il est administré par un conseil composé de 7 à 14 administrateurs élus pour trois ans. Le Conseil d'Administration élit parmi ses membres un Bureau composé d'un Président, d'un ou plusieurs vice-présidents, d'un secrétaire général. Il désigne également un trésorier.

(51) Le Centre a d'abord reçu des stagiaires destinés à devenir des cadres des services publics ou des organismes de caractère financier, monétaire ou bancaire. Puis il a accueilli des cadres des services ou organismes appelés à s'intéresser aux problèmes posés par l'élévation du niveau de vie des populations rurales.

Centrale. Elle est effectuée sous forme de session annuelle de stage (52). Les candidats sont proposés par les institutions qui les emploient. Ils doivent être destinés à faire partie des cadres de la banque et remplir diverses conditions : être titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ; avoir déjà une expérience professionnelle de deux ans minimum à la banque ; en principe, être âgé de moins de trente-cinq ans. L'admission est prononcée par un jury de sélection qui décide en toute autonomie. La session de stage dure neuf mois environ (de fin septembre à fin juin de l'année suivante). Elle comporte deux étapes successives : la première est le tronc commun auquel participent tous les stagiaires. Il est consacré à un rappel de connaissances de base en matière de comptabilité, de mathématiques financières, d'analyse financière d'entreprise et de projets, de techniques bancaires et mécanismes de crédit, de comptabilité analytique et gestion des entreprises, de statistiques et outils d'aide à la décision, d'analyse économique de projets de développement.

-
- (52) Le Centre assure également d'autres types de formation. Un cycle de formation en gestion des entreprises et des projets de production agricole ayant pour objet le perfectionnement des responsables dans deux domaines : la gestion d'entreprise pour faciliter une meilleure direction de la structure maître d'oeuvre du projet ; la gestion du projet agricole afin d'assurer une meilleure efficacité de la conduite du projet dans ses différentes phases et dans ses aspects particuliers ; des stages individuels de courte durée -un à trois mois- organisés en faveur de cadres supérieurs d'institution de pays en développement possédant une expérience professionnelle ; des sessions de formation à l'étranger consistant à former sur place des cadres des institutions locales -à cette fin, le Centre envoie en mission un ou plusieurs animateurs qui, après identification des besoins de formation de l'institution intéressée, établissent et exécutent le programme de formation appropriée ; des séminaires de perfectionnement organisés en France depuis 1976, d'une durée de trois semaines pour des dirigeants d'institutions ou des responsables de haut niveau professionnel de ministères s'occupant des activités économiques.

Il faut également signaler que le C.E.F.E.B. prévoit la formation de formateurs à la demande des institutions de pays en développement. Le Centre a également conçu un jeu d'entreprises en association avec le Centre d'Enseignement Supérieur des Affaires (C.E.S.A.) pour la formation à la gestion.

Depuis sa création jusqu'au mois de septembre 1984, 2 225 stagiaires originaires de 52 pays de la zone d'intervention de la Caisse Centrale ont bénéficié de la formation donnée par le C.E.F.E.B. et se répartissent comme suit : sessions annuelles de stage : 1 213 ; stages spécialisés de courte durée : 203 ; séminaires de perfectionnement : 135 ; sessions de formation sur place : 674. V. Rapport annuel C.C.C.E. 1984 p.51

Jusqu'à la 26e session (1982-1983), 77 Sénégalais ont été reçus au C.E.F.E.B. Toutefois, depuis la session 1980-1981, la B.N.D.S. n'a proposé, semble-t-il, aucune candidature.

La deuxième partie de la session de stage est consacrée aux options spécialisées. Trois options sont proposées : banques de développement, gestion des entreprises, analyse de projets de développement. Les stagiaires sont répartis en fonction de leur choix. Ce choix doit cependant avoir l'accord de la banque employeur car il commande après la fin du stage leur affectation professionnelle. Ce système a l'avantage entre autres d'adapter la formation des stagiaires aux fonctions qu'ils auront à exercer effectivement.

"L'enseignement du C.E.F.E.B. est un enseignement pratique, vivant et concret, qui fait largement appel à la méthode des cas. Les études de cas sont faites à partir de dossiers concernant des questions qui se sont effectivement posées à la Caisse Centrale, dans le domaine des finances publiques ou privées, de la monnaie ou des plans de développement"(53).

A l'origine, le C.E.F.E.B. fonctionnait "avec le concours d'une équipe permanente de professeurs, composée d'inspecteurs ou de chefs de service de la Caisse Centrale ayant vécu de nombreuses années en Afrique ou dans d'autres pays du Tiers-Monde" (54). Maintenant, l'animation des sessions est assurée par des personnes d'attaches professionnelles diverses. Il s'y trouve des agents de la Caisse Centrale, animateurs permanents ou spécialistes intervenant temporairement pour présenter des dossiers aux stagiaires. On y rencontre également des experts extérieurs à la Caisse Centrale et appartenant pour la plupart à des organismes français intervenant dans les pays en développement.

Bien que ces différents animateurs soient sans conteste des techniciens de haut niveau, certains, notamment les plus jeunes, n'ont pas une expérience suffisante du terrain. Ceci peut être gênant, car le risque est de ne pouvoir adapter constamment le contenu de l'enseignement au vécu. Par conséquent, il nous semblerait souhaitable qu'après plus de vingt ans d'indépendance, les pays africains puissent mettre leurs moyens en commun pour assurer sur place la formation de leurs cadres moyens et supérieurs. Pour cela, il faudra définir un cadre géographique. Ce pourrait être l'Union Africaine et Malgache des Banques de Développement (U.A.M.B.D.). Un centre de formation pourrait être créé dont le financement serait assuré par l'en-

(53) A. Postel-Vinay, op. cit. p.10.

(54) Ibid

semble des institutions membres. Les stages d'initiation, de perfectionnement ou de recyclage auraient lieu périodiquement. Chaque agent d'une banque de développement devrait bénéficier de l'une de ces formations ou de plusieurs selon son niveau intellectuel et ses responsabilités dans l'organisme employeur. Les programmes seraient définis en fonction des besoins de formation communs, besoins évalués par le Centre, à intervalles réguliers. Pour la formation des formateurs africains, le Centre pourrait faire appel à diverses personnalités ou experts d'horizons différents ayant des connaissances techniques certaines. Il appartiendra aux formateurs d'adapter en permanence leurs nouvelles connaissances au contexte africain. Il est évident que le Centre devrait bénéficier d'aide ou d'assistance de toutes sortes de la part des Etats et des institutions internationales, régionales ou nationales de développement.

Cette proposition aurait l'avantage, d'une part, de responsabiliser les institutions africaines de développement dans leurs tâches de formation et à travers elles les Etats eux-mêmes. D'autre part, de former des personnels mieux adaptés aux besoins locaux et en contact direct avec les réalités quotidiennes économiques, sociologiques, psychologiques, etc... Divers obstacles seront à vaincre, d'abord la parcimonie des moyens financiers et humains, mais aussi la volonté politique des Etats concernés ou encore, les réactions de pays développés susceptibles d'apporter leurs aides soit bilatérales, soit par le biais d'organismes internationaux. Cette proposition est, à nos yeux, l'une des meilleures formes de coopération permettant aux Etats africains : de compter d'abord sur eux-mêmes et de ne pas être des "assistés" permanents ; de chercher à résoudre leurs problèmes par leurs propres moyens d'abord ; d'affirmer ainsi leur indépendance dans une interdépendance qui caractérise les nations d'aujourd'hui, et peut-être plus encore celles de demain.

On notera que l'Association des Institutions africaines de financement du développement (A.I.A.F.D.) dont le siège est provisoirement celui de la Banque Africaine de Développement à Abidjan, a mis au point un programme de formation bancaire pour les Africains qui s'étendra de 1985 à 1989 et devrait assurer la promotion de deux mille cadres par an.

Pour en revenir à la B.N.D.S., il a été créé un Département de la Formation, mais ses fonctions ne semblent pas être encore bien définies. Nous pensons que dans une matière aussi fondamentale pour le développement d'un pays son rôle devrait être double. En premier lieu, une fonction d'évaluation des besoins en formation professionnelle à partir des objectifs économiques et sociaux fixés par la Direction générale. En second lieu, l'exécution de la politique de formation qui aura été définie. S'agissant de ce second point, le Département intégrera les avantages de la formation externe offerte par d'autres organismes nationaux ou internationaux. Par ailleurs, nous pensons qu'il serait important d'instituer une mobilité suffisante à l'intérieur de la Banque. Des permutations fréquentes autant qu'elles sont possibles, présentent un avantage tant pour la formation des agents que pour certains services qui ont souvent besoin d'être redynamisés. En outre, une meilleure connaissance du travail des autres permet souvent de savoir dans quel sens améliorer efficacement le sien. D'autant que certains services sont interdépendants. En outre, il ne faut pas oublier que la mobilité sociale peut permettre de découvrir des individus au profil créatif et susciter une véritable motivation des agents.

Nous terminerons ce paragraphe sur un problème relatif au recrutement du personnel. L'article 17 de la loi du 9 avril 1976 interdit à une banque d'employer à quelque titre que ce soit les individus frappés de certaines condamnations pénales (55).

L'étude de l'organisation de la Banque nous a conduit logiquement à examiner les organes ayant vocation à prendre des décisions et corrélativement ceux chargés précisément de préparer et de mettre en oeuvre ces décisions. Au cours de la troisième et dernière section, on s'intéressera au système de contrôle.

(55) V. Annexe p.752, .

Section III - Les structures du contrôle

Le contrôle de la gestion et du fonctionnement administratif et comptable de la Banque revêt un caractère particulièrement important. Il constitue un gage de sécurité pour les déposants, pour les bailleurs de fonds et pour les autorités monétaires chargées de veiller au respect de la réglementation et de la moralité de la profession. Aussi, la Banque a-t-elle créé un organe interne de contrôle (§ 1) à côté de deux autres organes privés (§ 2), dont l'un est institué par la loi. Quant au contrôle de l'Etat, en tant que bailleur de fonds et entité à laquelle la B.N.D.S. peut se substituer, il est exercé par le Contrôleur financier (§ 3).

§ 1 - La Direction de l'Inspection et du Contrôle

Dès la création de la B.N.D.S. en 1964 s'était posé le problème du contrôle des opérations effectuées par l'organisme. La mission fut confiée à un inspecteur général, un contrôleur général et à un corps d'inspecteurs itinérants, tous rattachés directement à la Direction générale. Au cours des années, cette fonction d'inspection et de contrôle connaîtra des transformations au gré des préoccupations des différents Directeurs généraux.

La réforme essentielle est intervenue en 1973 avec la création d'un service unique, le Contrôle général. Ce service était rattaché à la Direction générale qu'il devait aider à remplir sa fonction de contrôle sur les diverses activités de la Banque. Le contrôle général répondait à un besoin de la Direction générale, celui de disposer de toutes les informations indispensables pour décider en toute sûreté dans un temps relativement bref. De plus, il devait relever le Directeur général de ses tâches quotidiennes de vérifications nécessaires, du fait de la délégation de pouvoirs aux Directeurs techniques (56).

(56) Ainsi que l'a fait remarquer André Loiret "L'audit interne", Analyse financière, 2e trimestre 1974, p.55) : "La Direction générale est dans l'obligation de déléguer largement ses pouvoirs à ses collaborateurs directs, ceux-ci déléguant largement les leurs à d'autres collaborateurs. Il s'ensuit que le Chef d'entreprise étant séparé de la plupart des niveaux d'activité par des écrans multiples ignore la réalité des organisations et de leur fonctionnement. La délégation a donc pour corollaire la nécessité impérieuse d'un contrôle sérieux. Seuls, ces contrôles peuvent faire connaître à la Direction l'existence ou non d'une organisation saine dans l'entreprise en quelque lieu et dans quelque secteur que ce soit".

En 1980, le contrôle général devint la Direction de l'inspection et du contrôle. Elle comprend outre le Directeur, trois inspecteurs et un département "Bureau Central" chargé du contrôle de production et de la gestion des fichiers (57).

A - Attributions de la Direction et organisation du contrôle

La Direction de l'inspection et du contrôle joue un double rôle : d'abord, une mission de contrôle technique des différents services de la Banque. Ce contrôle s'effectue tant sur le plan comptable et financier que sur le plan du fonctionnement. Elle remplit également un rôle de conseil à partir d'études effectuées en vue du développement des activités de la B.N.D.S. et de l'amélioration des techniques d'organisation du travail. Ceci explique pour partie son rattachement à la Direction Principale "Organisation et informatique". D'une manière générale, la Direction de l'inspection et du contrôle est chargée de surveiller les procédures, de veiller au respect des règles légales et usages bancaires en vigueur, à l'exécution des décisions de la Direction générale, à l'application de la discipline.

Les inspections et les contrôles portent sur les opérations et la gestion soit des agences, soit du siège. Ils peuvent être soit habituels, soit exceptionnels.

S'agissant de l'inspection des agences, elle se justifie par le fait que les documents et la correspondance reçus au siège ne permettent pas toujours de se faire une bonne opinion. D'où la nécessité d'instaurer une liaison permanente entre le siège et ses agences afin de dissiper les incertitudes et maintenir entre eux un climat de confiance.

Les visites aux agences permettent de les contrôler à l'improviste et de recueillir toutes les informations permettant une meilleure connaissance de leur comportement et de la personnalité des agents qui les gèrent.

(57) La Direction de l'inspection et du contrôle tient un fichier du personnel en agences sur lequel sont portées les notes données par l'Inspecteur. Chaque fiche comporte la date et le numéro de l'inspection, des indications sur la personne de l'agent visité : attitude, tenue, connaissances générales et professionnelles, aptitude à prendre des initiatives, respect de la discipline, bonne volonté, qualité du travail, etc. Toutes ces informations permettent l'affectation d'une moyenne générale à chaque agent; d'où l'utilité du fichier en fin d'année, au moment de promotions.

Les inspections sont effectuées soit sur ordre du Directeur Général, soit à la demande des Directeurs techniques, soit à l'initiative du Directeur de l'inspection ou d'un inspecteur. Ce dernier doit en avoir informé le Directeur de l'inspection. Elles sont effectuées à un rythme annuel de deux pour les inspections générales, dont une précédant la fin de l'exercice, et de quatre pour les inspections rapides.

Une inspection se fait soit dans le cadre d'inspections habituelles soit dans le cadre d'inspections exceptionnelles ou spéciales. Ces dernières répondent à un besoin de vérification ou d'étude d'un problème exceptionnel non prévu dans le cadre des inspections habituelles. Quant à ces inspections habituelles, elles sont attachées aux problèmes de gestion et de fonctionnement. Elles peuvent revêtir deux formes :

- l'inspection approfondie ou générale qui est une inspection détaillée précédant dans l'agence à l'examen de toutes les rubriques du cadre proposé
- l'inspection rapide ou limitée qui consiste à examiner très brièvement soit l'ensemble des rubriques, soit quelques rubriques seulement (58).

Dans tous les cas, l'inspection rapide examine toujours et à fond la rubrique gestion financière et comptable. Par ailleurs, l'inspecteur peut, au cours de ses vérifications et constats, développer pour les besoins de son inspection, s'il le juge nécessaire et suivant les circonstances, telle question plutôt que telle autre à l'intérieur d'une rubrique générale.

Chaque inspection fait l'objet d'un rapport de mission destiné au Directeur Général et au Directeur de l'inspection et du contrôle. Ce rapport doit être conçu afin de tenir compte de sa lecture par la ou les directions techniques. Il contient des remarques, expression des constatations faites et de l'opinion que l'inspecteur retire de ses tournées concernant aussi

(58) Les rubriques générales sont ainsi définies :

- A) Locaux d'usage de bureaux ou d'habitation (tenue des locaux, du matériel et du mobilier, propreté, hygiène, etc.) ;
- B) Personnel (entretiens particuliers avec chaque employé y compris le Chef d'agence) ;
- C) Gestion financière et comptable (examen et inventaire des espèces, examen des documents, vérification des registres) ;
- D) Exploitation générale ;
- E) Crédits (examen de crédits dont le siège a confié la gestion à l'agence, éventuellement l'état du recouvrement des crédits, contrôle des déblocages, avis sur des dossiers étudiés par le siège) ;
- F) Relations publiques et informations diverses (rendre compte de la position qu'occupe l'agence dans la région et recueillir des renseignements de tous ordres pouvant être utiles à la Banque).

bien le Chef de l'agence que ses collaborateurs. L'inspecteur peut ainsi faire part de sa satisfaction et/ou formuler des critiques relatives aux défaillances de l'agence ou des services du siège. Enfin, le rapport peut contenir des suggestions pour l'amélioration de l'organisation.

Le rapport n'est diffusé auprès des agences et services intéressés qu'après lecture par le Directeur général. Retenons qu'en ce qui concerne les questions ne pouvant être diffusées au siège du fait de leur caractère confidentiel, l'inspecteur établit un rapport annexe, limité au Directeur général et au Directeur de l'inspection et du contrôle.

Les décisions prises par le Directeur général ou par les Directeurs techniques, à la suite des remarques de l'Inspection, doivent être notifiées au service intéressé au moyen d'une note de service dont un exemplaire est transmis à l'Inspection. En outre, les Directions doivent informer l'Inspection des mesures prises au sujet des remarques portées à leur attention mais qui n'ont pas fait obligatoirement l'objet de notes de service. La Direction de l'inspection et du contrôle veille au respect et à l'application rapide des décisions prises.

Pour terminer, il faut signaler qu'en dehors du cadre d'une visite, un inspecteur peut faire un rapport au Directeur général s'il a connaissance soit d'une anomalie dans le fonctionnement d'un service, soit de toute chose touchant aux intérêts de la Banque.

B - Problèmes et perspectives

Il est incontestable que l'inspecteur constitue un élément d'élite de la Banque et que sa fonction est à la fois attrayante et redoutée. Aussi est-il nécessaire de tracer très brièvement le profil de ce professionnel.

S'agissant de ses qualités physiques, il faut mettre en premier lieu la santé. L'inspecteur doit en effet avoir une grande résistance physique car il doit mener une existence itinérante qui le conduit du Nord au

Sud, de l'Est à l'Ouest du pays, parfois sans transition. La santé est indispensable pour la régularité dans le travail et le bon fonctionnement des facultés intellectuelles mais aussi pour garder la bonne humeur. En outre, il doit avoir une tenue extérieure d'une correction absolue et pousser la politesse à l'extrême sans être confondue avec la flatterie. Ayant le droit et le devoir de tout examiner, il doit savoir user de son autorité en présence d'un refus d'obéissance ou d'obstruction et faire preuve d'habileté pour éviter tout dissentiment grave.

En ce qui concerne les qualités professionnelles de l'inspecteur, il est évident qu'il doit conserver l'esprit comptable. Il doit bien posséder cette science et avoir le sens du risque. A cette connaissance technique il faut ajouter des connaissances annexes dont les sciences juridiques afin de pouvoir se prononcer sur les cas les plus épineux, connaître toutes les branches de l'activité commerciale et industrielle du pays. Bref, avoir une culture générale qui lui confère des habitudes, des façons de penser.

Les qualités intellectuelles constituent un point capital. L'inspecteur doit avoir un esprit ordonné, méthodique, être capable de poursuivre à fond l'étude des détails sans s'y perdre. Emettre une opinion, se prononcer, juger. Ce qui nécessite la rectitude du jugement, la finesse et la sûreté. Mentionnons également la mémoire et la probité intellectuelle. Il doit être impartial, avoir le courage d'esprit, être jaloux de son indépendance. Il ne doit pas travestir la vérité, dût-elle déplaire, triompher des forces adverses, de ses propres penchants.

Enfin, s'agissant des qualités morales de l'inspecteur, soulignons qu'il doit avoir du caractère, mener une vie sans reproches, faire preuve de la plus grande droiture et de la plus grande franchise.

Parmi les problèmes qui se posent à la Direction de l'inspection et du contrôle se trouve au premier chef celui de son indépendance. En effet il est indispensable qu'il n'y ait aucun rapport hiérarchique entre le contrôleur et le contrôlé. Par conséquent, l'Inspection doit être indépendante

par rapport à tout autre membre du personnel à l'exception bien évidemment Directeur général. De ce point de vue, on ne peut comprendre que cette Direction soit supervisée par un Directeur principal dont le rôle dans ce domaine est du reste mal défini. Certes, la Direction bénéficie de facto d'une autonomie puisqu'elle entretient des rapports directs avec le Directeur général alors que de jure elle est placée sous l'autorité du Directeur principal. Il y a par conséquent là une source de difficulté lorsqu'il s'agira de déterminer les responsabilités entre le Directeur principal, le Directeur technique et les Inspecteurs. De plus, cette situation peut entraîner un certain laxisme dès lors que les inspecteurs se trouvent dépouillés d'une partie de leur autorité. Il faut noter à ce propos qu'ils arrivaient difficilement à surmonter les obstacles psycho-sociologiques qu'ils rencontraient dans l'accomplissement de leur mission d'investigation. En effet, certains cadres admettaient difficilement ce qu'ils considéraient à tort ou à raison comme une immixtion dans le fonctionnement et les méthodes de travail de leurs services. A l'origine de cette situation, il y avait certes des questions de personnes. Les cadres universitaires mettant en cause les compétences polyvalentes des contrôleurs non universitaires. Si bien que, faute de pouvoir s'imposer, ces derniers n'exerçaient que partiellement leur pouvoir à l'égard de certaines Directions techniques.

Il semble que le Directeur général se soit engagé à mettre un terme à ce climat malsain qui fausse les rapports de coopération entre les inspecteurs et les "assujettis". En effet, il faut arriver à convaincre chaque agent de la B.N.D.S. que la Direction de l'inspection et du contrôle ne remplit pas son rôle dans un but policier, mais dans celui d'améliorer la solidité et l'efficacité de la Banque.

Le second problème qui mérite d'être souligné est celui de l'information nécessaire pour rendre efficace toute tâche d'inspection et de contrôle. De ce point de vue, la Direction de l'inspection devrait se voir attribuer la mission de suivre quotidiennement les rapports entre la Banque et l'extérieur. Pour cela, un attaché de direction ayant la formation générale nécessaire pourrait s'occuper du suivi de la correspondance entre la Banque et tous ceux qui sont ou non en relation permanente avec elle (clients correspondants, Administration, etc...).

Il est en effet anormal que des courriers restent sans réponse. Que des clients soient obligés d'envahir presque quotidiennement les bureaux pour s'enquérir de la suite à donner soit à une demande de crédit, soit à une simple demande d'informations sur la tenue de leurs comptes. D'où de fréquentes perturbations dans le fonctionnement des services, des préjudices subis par la clientèle et une altération des rapports de confiance entre la Banque et sa clientèle.

En résumé, il nous semble nécessaire de renforcer l'autorité et l'indépendance des services de l'Inspection dans le souci d'assurer une plus grande efficacité de leur intervention. Pour ce faire, le rattachement organique de cette Direction doit se situer au plus haut niveau de la hiérarchie. Il semble que la Direction Générale se soit engagée à procéder à une réforme dans ce sens.

§ 2 - Les organes privés de contrôle

Le contrôle interne de la Banque est en outre assuré par deux organes : les commissaires aux comptes (A) qui exercent un contrôle de droit commun, au contraire de l'auditeur (B).

A - Le contrôle des commissaires aux comptes (59)

La loi du 24 juillet 1867 a créé l'institution du Commissariat aux comptes dans le souci de faire contrôler "par des techniciens indépendants, les documents comptables des sociétés ainsi que certaines des opérations les plus menaçantes pour la sauvegarde des intérêts communs" (60). On justifie ce contrôle par "la conjonction de trois catégories au moins d'intérêts : intérêts des associés qui doivent être éclairés sur la marche des affaires sociales en vue de l'approbation des comptes de fin d'exercice ; intérêts des tiers dont les relations avec la société doivent pouvoir être précédées d'une information loyale et claire ; intérêts de l'Etat enfin pour lequel la sincérité des pièces comptables est un gage de justice fiscale" (61).

(59) Lagarde, "Le statut des commissaires dans les sociétés par actions", A.N.S.A., 1936, n°61 ; J.Bouteron, "Origines et évolution du contrôle exercé par les commissaires de sociétés", Rev.Cie Comm.Soc., 1953, p.10 ; J.Lisbonne, "Les commissaires de surveillance dans les sociétés anonymes", thèse Paris, 1936 ; R.Masson, "Les commissaires aux comptes de sociétés anonymes", thèse Paris 1936 ; J.M. Delattre, "Le statut des commissaires de surveillance dans les sociétés anonymes", Thèse Paris, 1936 ; H.Bosvieux, "La nouvelle réglementation du mandat des commissaires aux comptes", Journ.Soc., 1936, p.145 ; Pour le droit français depuis la loi du 24 juillet 1966 et les textes subséquents, V. not. Raphaël Contin, "Le contrôle de la gestion des sociétés anonymes", Thèse Rennes, 1972, Paris, Libr.Techniques, 1975, spéc. p.163 et s. ; Y.Guyon et G.Coquereau, "Le commissariat aux comptes, aspects juridiques et techniques", Paris, Libr.Techniques, 1971 ; D.Vidal, "Le commissaire aux comptes dans la société anonyme (évolution du contrôle légal, aspects théoriques et pratiques)", L.G.D.J. 1985.

(60) Didier Martin, op. cit. p.172, n°710. Sur le commissariat des sociétés africaines, V. également "Encyclopédie juridique de l'Afrique", T.7, op. cit., pp. 143-147.

(61) Didier Martin, op. cit. n°710.

Il est évident que les actionnaires appelés à approuver les comptes et bilan lors de l'assemblée générale ordinaire n'ont ni le temps, ni la compétence nécessaire pour s'assurer que les documents en question reflètent l'état des affaires sociales. L'intervention du commissaire présente évidemment un intérêt pour les dirigeants dans la mesure où elle leur évite de commettre des erreurs ou si elles sont commises de réparer rapidement les conséquences. Ce qui suppose bien entendu une collaboration franche et des relations de confiance entre les commissaires et les dirigeants. Sur ces différents points, V. Y.Guyon et G.Coquereau, op.cit. p.8, n°2

Les commissaires aux comptes sont nommés par l'assemblée générale ordinaire pour une durée de trois ans renouvelable. L'article 25 des statuts de la Banque indique qu'ils sont au nombre de deux et qu'ils sont désignés sur la proposition respective des deux plus forts actionnaires, en l'occurrence l'Etat du Sénégal et la C.C.C.E., qui peuvent les choisir parmi les fonctionnaires ou les salariés soumis à leur autorité. Cette disposition statutaire soulève des difficultés. L'une des plus importantes est celle de l'indépendance des commissaires. Certes, l'article 33 de la loi de 1867 s'est efforcé de garantir cette indépendance à l'égard des dirigeants en prévoyant des incompatibilités. Mais cette garantie a été jugée imparfaite lorsque les administrateurs sont maîtres de l'assemblée générale qui a compétence pour désigner les commissaires. Ce n'est qu'une fois désignés que ceux-ci trouvent dans la loi les moyens -pouvoirs de vérification et de contrôle d'ordre public très étendus- pour affirmer leur indépendance (62).

Jusqu'en 1975, les commissaires aux comptes de la Banque étaient des personnes physiques dépendant juridiquement des deux plus forts actionnaires : un fonctionnaire proposé par l'Etat du Sénégal et un chargé de mission proposé par la Caisse centrale.

En 1975, la C.C.C.E. a pris l'initiative d'abandonner cette fonction qu'elle exerçait dans les banques de développement malgré les souhaits des autorités de tutelle et de certains directeurs généraux de ces institutions. En effet, la Caisse centrale s'était toujours fixée comme objectif d'orienter les banques de développement vers une autonomie croissante. Or, les fonctions de commissaire aux comptes lui donnaient un rôle et des responsabilités de censeur de la gestion. Ce qui devenait de plus en plus incompatible avec ses objectifs. Toutefois, en tant que bailleur de fonds, la Caisse centrale ne pouvait se désintéresser du problème de la surveillance des risques. Aussi a-t-elle créé un "service d'analyse financière" dont les agents, sur l'initiative de la Caisse elle-même, effectuent des missions périodiques de diagnostic de la situation de la Banque. Il faut ajouter que le Service d'Analyse Financière exécute également, à la demande des banques intéressées, des missions ayant pour objet l'élaboration de conseils dans le domaine de l'organisation administrative et comptable.

(62) V. Yves Guyon, "L'indépendance des commissaires aux comptes", J.C.P. 1977, 1, 2831, spéc. n°18.

A l'heure actuelle, les fonctions de deuxième commissaire aux comptes sont exercées par un Cabinet d'experts comptables, le Cabinet Arthur Andersen, Gaye et Associés. Ceci depuis que la Caisse centrale a renoncé à proposer un agent de son personnel.

Ainsi qu'il est évoqué plus haut, l'article 33 de la loi du 24 juillet 1867 détermine le régime des incompatibilités. L'alinéa 1er de ce texte pose une première incompatibilité fondée sur un lien de parenté et d'alliance. Ainsi les commissaires ne peuvent être "les parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement ou le conjoint des administrateurs". La deuxième incompatibilité est fondée sur un lien pécuniaire entre les commissaires et la société dont ils ont la charge de contrôler. Elle résulte des dispositions de l'alinéa 1er de l'article 33 précité. Aux termes de ce texte, les commissaires ne peuvent être choisis parmi "les personnes recevant, sous une forme quelconque, à raison de fonctions autres que celles de commissaire un salaire ou une rémunération des administrateurs ou de la société ou de toute entreprise possédant le dixième du capital de la société, ou dont la société possède au moins le dixième du capital". Enfin, on signalera que, selon l'article 33 al.3, le "mandat" de commissaire ne peut être confié à des personnes à qui l'exercice de la fonction d'administrateur est interdite ou qui sont déchues du droit d'exercer cette fonction.

La mission du commissaire aux comptes comprend essentiellement d'une part, un contrôle permanent (63) de la situation comptable et financière de la Banque. D'où le "mandat" qu'ils ont reçu de "vérifier les livres, la caisse, le portefeuille et les valeurs de la société, de contrôler la régularité et la sincérité (64) des inventaires et des bilans ainsi que l'exactitude des informations données sur les comptes de la société dans le rapport du

(63) V. Masson, "L'exercice par les commissaires de leur mission de contrôle et de vérification", Journ.Soc. 1937, p.394.

(64) Sur ces notions, V. notamment G.Haut-Coeur, "De la notion de régularité et de sincérité", Economie et Comptabilité, n°91, sept. 1970, p. 6427 ; J.Gouvernaire, "La régularité et la sincérité dans le cadre de l'information annuelle des actionnaires des sociétés anonymes", Thèse, Paris, 1970. Il est intéressant de noter que la loi comptable française du 30 avril 1983 (D.1983, L., 225) modifiant l'art. 228 de la loi du 24 juillet 1966, a introduit une nouvelle notion, celle "d'image fidèle" du résultat des opérations. V. A.M. Dupuis, "Le délit de publication ou de présentation de comptes ne donnant pas une image fidèle", Les Petites Affiches, n°129 du 28 oct. 1985, pp.10-15 ; n°130 du 30 oct. 1985, pp. 15-21.

conseil d'administration" (65). Pour que leur contrôle soit efficace, la loi leur confère un droit d'investigation auprès de la société. "Ils peuvent à toute époque de l'année, opérer les vérifications ou contrôles qu'ils jugent opportuns" (66). Ainsi pourront-ils être parfaitement informés pour exercer leur fonction avec diligence.

D'autre part, les commissaires ont un rôle d'information des actionnaires (67) pour le compte desquels ils sont chargés de contrôler les comptes de la société. "L'information indépendante, éclairée et neutre" (68) destinée aux actionnaires peut leur être donnée au cours d'une assemblée générale convoquée d'urgence par les commissaires. Cette procédure est à envisager toutes les fois que ces derniers constatent de graves irrégularités dont ils ont e connaissance.

Dans tous les cas, les résultats du contrôle doivent être communiqués aux actionnaires sous forme de rapports. Le rapport annuel ou général (69) "dans lequel ils rendent compte à l'assemblée générale ordinaire du mandat qui leur a confié et doivent signaler les irrégularités et inexactitudes qu'ils auraient relevées" (70) et qui seraient liées à des obligations comptables.

(65) Art. 32 al.1 de la loi du 24 juillet 1867 et art. 25 al.1 des statuts de la Banque.

Les deux textes susvisés considèrent les commissaires aux comptes comme des mandataires des actionnaires. Cette conception est jugée fautive pour autant que les commissaires "ne sont pas chargés de faire des actes juridiques..., ils ne sont pas librement révocables par l'assemblée ... (ils) sont élus par les actionnaires, mais ils ne dépendent pas de leurs électeurs. Ils ont une mission légale de surveillance". G.Ripert par R.Roblot, op. cit. p. 867, n°1337 ; V. aussi Guyon et Coquereau, op. cit. n°4 ; R.Granger, "La nature juridique des relations entre actionnaires et commissaires chargés du contrôle dans les sociétés par actions", Thèse, Paris, 1951 ; Hémard, Terré et Mabilat, "Sociétés commerciales" Paris, Dalloz, T.2, 1974, n°881 et s..

(66) Art. 32 al.2 de la loi de 1867.

(67) V. Ravault, "Information des actionnaires et rôle des commissaires aux comptes", Rev.Commis.Agrées, août-déc.1954.

(68) Didier Martin, op. cit. p.173, n°713.

(69) V. MM. Henrot, Baret, Bolzinger, Etienne, Hoff, Israel et Schaeffer, "Le rapport général du commissaire aux comptes", Economie et comptabilité, n°83, 1968, p. 4875 ; J.Wisner, "Plan et contenu du rapport principal du commissaire aux comptes à l'assemblée générale", Rev.Cie comm.de soc. 1956, p. 53 ; J.J.Fontan, "Quelques remarques de forme sur la rédaction des rapports des commissaires aux comptes" ; Rev.Cie comm.soc. 1957, p. 10.

(70) Art. 34 al.3 de la loi de 1867 et art.25 al.2 des statuts de la Banque. A noter que le rapport annuel des Commissaires aux comptes n'a pas pour but d'informer les actionnaires sur la marche de la Banque. C'est le rapport du conseil d'administration qui est destiné à cette fin.

ou au droit des sociétés.

Les commissaires doivent également présenter, le cas échéant, un rapport spécial (71) mentionnant les conventions réglementées par l'article 40 de la loi de 1867 repris partiellement par l'article 24 des statuts de la Banque. Il s'agit des conventions passées directement ou indirectement entre la Banque et son Directeur général ou l'un de ses administrateurs (72). Elles doivent être préalablement autorisées par le conseil d'administration, sous peine de nullité relative (73), et portés à la connaissance des commissaires aux comptes. On observera que l'article 40 précité ne mentionne que les administrateurs parmi les personnes concernées. Les rédacteurs des statuts (article 24 alinéa 1er) ont cru nécessaire d'étendre la procédure aux conventions passées avec le Directeur général. Par ailleurs, la même procédure est applicable aux "conventions passées entre la Banque et une entreprise dans laquelle un des administrateurs de la Banque est associé en nom ou en participation, gérant, administrateur ou Directeur général".

Il n'est pas inutile de rappeler que l'article 40 alinéa 1 soumet également à la même procédure de contrôle spécial des commissaires, les conventions conclues entre la Banque et l'un des administrateurs "par personne interpo-

-
- (71) M.Lauriol, "Le rapport spécial du commissaire aux comptes dans les sociétés anonymes : art.40 de la loi du 24 juillet 1867", *Rev.trim.dr.com.* 1955, p.723 ; G.Ripert, "Le rapport spécial du commissaire de société (loi du 24 juillet 1867, art.40)", *Gaz.Pal.* 1954, I, Doctr., pp. 53-55 ; J.Hamel, "Le rapport spécial des commissaires en application de l'art.40 nouveau de la loi du 24 juillet 1867", *Gaz.Pal.* 1944, I, Doctr., p.42 ; R.Plaisant, "Le rapport spécial de l'art.40 et les précisions qu'il doit comporter", *Rev.cie comm.sociétés* 1954, p.109.
- (72) V. Dalsace, "Conventions intéressant les administrateurs de sociétés. Jurisprudence récente", *Revue Banque*, 1960, p.90 ; Messonnier, "Droit des sociétés en Afrique", op. cit. n°376, p.378.
- (73) V. P.Fauconneau, "Du défaut d'autorisation préalable du conseil d'administration en matière de conventions soumises à l'article 40", *Gaz.Pal.* 1960, I, Doctr., p.8. La nullité est relative en ce sens qu'elle sanctionne une règle destinée à protéger les intérêts privés des actionnaires et non l'intérêt général ou l'ordre public. L'acte nul est donc susceptible de confirmation ou de ratification émanant de l'assemblée générale des actionnaires. Mais un autre problème est celui de la régularisation des conventions qui, par oubli, n'ont pas été soumises à la procédure de l'art.40. Selon M. Meissonnier (*Droit des sociétés en Afrique*, op. cit. p.381), hors le cas de fraude ou de dol, "la régularisation peut être opérée par un vote spécial de l'assemblée générale ordinaire statuant en connaissance de cause : le rapport du conseil d'administration doit mentionner les motifs pour lesquels la procédure de l'article 40 n'a pas été suivie et demander le vote d'une résolution particulière permettant d'approuver les conventions relevant dudit article".

sée" (74). L'article 24 des statuts n'en fait pas état. L'hypothèse visée est celle dans laquelle un administrateur et par extension le Directeur général conclut une convention par l'intermédiaire d'un prête-nom. Certes, la preuve de l'interposition ne sera pas toujours aisée à rapporter. Mais l'existence de la parade à une manoeuvre d'un administrateur ou du Directeur général n'en présente pas moins un intérêt certain pour la protection de la Banque.

L'assemblée générale statue sur le rapport spécial. D'après l'alinéa 4 de l'article 40, les conventions "qu'elle approuve ne peuvent être attaquées qu'en cas de fraude. Celles qu'elle désapprouve n'en produisent pas moins leurs effets, mais les conséquences dommageables pouvant en résulter, reste en cas de fraude, à la charge de l'administrateur intéressé (ou du Directeur général) et, éventuellement, du Conseil d'administration" (75).

L'article 34 al.4 de la loi de 1867 déclare nulle toute délibération de l'assemblée contenant approbation du bilan et des comptes si elle n'a pas été précédée du rapport annuel et le cas échéant du rapport spécial.

Aux termes de l'article 34 précité alinéa 5, les commissaires doivent révéler au Procureur de la République "les faits délictueux dont ils ont eu connaissance" (76) à l'occasion de l'exercice de leur mission. C'est là un facteur essentiel qui distingue les commissaires aux comptes. Cette obligation que le législateur leur fait supporter est assortie de sanctions pénales. Elle a été diversement interprétée tant en doctrine qu'en jurispru-

(74) Sur cette notion, V.E. du Pontavice, "Les notions "d'intérêt indirect" et "d'interposition de personne" dans l'article 101 al.2 de la loi sur les sociétés commerciales", Bull.Liaison Féd.ass.comm.de sociétés, n°6 avril-mai-juin 1969, p.14. V. égal. art.29 al.6 de la loi bancaire.

(75) Art.40 al.4 de la loi de 1867. V. not. P.A. Rosenfeld, "A propos de l'art.40", Rev.soc. 1958, p.362 ; H.Villard, "L'interprétation de l'article 40 de la loi du 24 juillet 1867", Rev.comm.soc. 1954, p.125.

(76) Sur cette question, V. not. : F.Terré, "La révélation des faits délictueux par le commissaire aux comptes au Procureur de la République", Economie et comptabilité, sept. 1973, p.27 ; E. du Pontavice, "Delit de non révélation des faits délictueux et preuve de la connaissance des faits", Bull.cie.nat.com.comptes n°16, déc.1974, p.406 ; J.C. Boulay, "L'obligation du commissaire aux comptes de révéler des faits délictueux", Rev.soc. 1980, p.443 ; Simon, "De la dénonciation par les commissaires aux comptes des faits délictueux", Banque, n°332, oct. 1965, p.697 ; Y.Guyon et G.Coquereau, "Le commissaire aux comptes des sociétés anonymes devant l'obligation de révéler au Procureur de la République les faits délictueux dont il a eu connaissance à l'occasion de l'exercice de sa mission", Rev.fr.de compt. 1964, p.304.

dence et même vivement critiquée (77). On a reproché à ce texte de transformer le commissaire aux comptes de confident des dirigeants en auxiliaire du Parquet. Pour Yves Guyon, cette opinion est contestable pour deux raisons : "D'une part, le commissaire n'est pas à proprement parler le confident des dirigeants. Il a seulement connaissance d'informations confidentielles qu'il découvre au cours de ses investigations... D'autre part, et surtout, le commissaire ne doit pas rechercher systématiquement les infractions qui ont pu être commises dans la société qu'il contrôle, comme le ferait un auxiliaire du Parquet, notamment un officier de police judiciaire. Il est seulement obligé de révéler les infractions dont il a eu connaissance" (78) à l'occasion de la mission. Ainsi, "c'est toujours la mission du commissaire aux comptes qui fonde et, par suite, limite l'obligation d'informer le procureur de la République (79).

Cette analyse n'est pas unanimement admise. Une partie de la doctrine soutient l'opinion selon laquelle le commissaire aux comptes a l'obligation de révéler "tous" les faits délictueux sans distinction.

Si l'on admet que "la finalité de l'intervention du commissaire aux comptes est la protection de la société et des actionnaires" (80), la révélation doit avoir lieu "lorsque l'irrégularité ou l'inexactitude réalise une atteinte aux intérêts privés, s'entend à l'exclusion des intérêts publics ; et ceci dès lors que le fait commis manifeste chez son auteur la volonté de porter atteinte aux intérêts en question (81).

Ainsi que nous l'avons évoqué, la jurisprudence française n'est pas non plus unanime sur les solutions à donner aux nombreuses difficultés qu'entraîne l'obligation de révélation que le législateur a cru devoir mettre à la

(77) André Dalsace, "Un texte à abroger, l'avant dernier alinéa de l'art. 34 de la loi du 24 juillet 1867, Gaz. Pal. 1963, 1, Doctr. 81. L'auteur soulignait les difficultés d'application de ce texte notamment : celle pour le Commissaire de déterminer si un fait est ou non délictueux et donc devant ou non être dénoncé au procureur de la République ; le problème de la preuve que le commissaire éventuellement inculqué avait bien connaissance du fait jugé délictueux.

(78) Yves Guyon, "L'indépendance des commissaires aux comptes", art. précité. Pour justifier l'opportunité de cette obligation de dénonciation, l'auteur indique "qu'elle peut notamment renforcer l'autorité du Commissaire à l'égard des dirigeants, en faisant prendre au sérieux les observations qu'il formule au cas où il lui apparaît qu'un délit, sur le point d'être commis, peut être encore évité".

(79) A. Viandier, "Sur les limites de l'obligation de révélation des faits délictueux", J.C.P., éd. G, 1982, I, 3094, n° 10.

(80) Ibid, n° 11.

(81) Ibid, n° 15, 17 et 19.

Le commissaire aux comptes décide seul s'il doit ou non révéler après analyse des faits qui lui paraissent délictueux et dont il a connaissance.

(81) suite

ce dans l'exercice de sa mission. Pour être révélé, un fait doit être d'une part significatif, c'est-à-dire avoir "pour effet de soustraire l'entreprise ou ses dirigeants à des dispositions légales spécifiques : modifie sensiblement la situation nette, fausse l'interprétation de la tendance des résultats, porte ou est de nature à porter préjudice à l'entreprise ou à un tiers d'autre part, délibéré, "c'est-à-dire que celui qui en est responsable ait conscience de ne pas respecter la réglementation en vigueur", V. Recommandation envoyée aux commissaires aux comptes, in la Vie Judiciaire, n°2077, 27 janv.-2 févr. 1986, p.2.

charge des commissaires aux comptes (82).

Le dernier problème qui nous semble mériter un développement est celui de la révocabilité du commissaire. Sur ce point, la loi de 1867 modifiée en 1935 et 1937 est restée muette. La jurisprudence, en revanche, afin de garantir l'indépendance juridique du commissaire et la stabilité de ses fonctions, refusait la révocabilité "ad nutum". Le commissaire ne pouvait être révoqué que "s'il existe de justes motifs qu'il appartient aux tribunaux d'apprécier" (83).

B - Le contrôle exercé par l'auditeur externe

Les missions d'audit externe "consistent en vérifications effectuées généralement par des organismes d'experts comptables spécialisés dans la "révision comptable" et susceptibles d'exécuter à la demande des études ou des contrôles. La finalité des opérations est d'informer les dirigeants et partenaires de l'entreprise et de s'assurer, à leur intention, de l'exactitude et de la sincérité des comptes" (84).

- (82) La Cour d'Appel de Paris dans un arrêt du 12 juillet 1979 (Bull.cons. nat.comm.comptes 1979, n°35, p.323, note E.Du Pontavice) avait décidé que le délit était constitué, même si le commissaire n'avait pas eu connaissance des faits délictueux, du moment qu'il aurait dû les connaître s'il avait effectué des diligences normales. Pour certains commentateurs (Y.Guyon et G.Coquereau, chronique de droit des sociétés, J.C.P., éd. C.I., 1983, 11338, n°7), cette solution est sévère, car elle supprime pratiquement l'élément intentionnel du délit. Contra : Nancy 29 juin 1982 (Rev.soc. 1982, 840, note E.Du Pontavice) qui a jugé que le délit est constitué seulement si le Ministère Public démontre que le commissaire eu connaissance d'une manière précise et certaine des faits délictueux qu'il s'est abstenu de révéler.
- (83) Arrêt Eybalin, Paris 26 juin 1943, Gaz.pal. 1943, 2, 17 ; J.C.P. 1943, 2407, concl. Jousset, note Bastian ; D.C. 1945, 151, note Ripert. V. H.Decugis, "La révocabilité ad nutum des commissaires aux comptes", Journal des sociétés, 1944, p.1. En France, après les controverses qui ont divisé la doctrine (V. J.Hémard, F.Terré et P.Mabilat, Sociétés commerciales, Dalloz, 1974, T.2, p.754, n°953), l'art. 227 de la loi du 24 juillet 1966 a écarté la révocabilité ad nutum. Les commissaires ne peuvent être relevés de leurs fonctions par l'assemblée générale ordinaire "qu'en cas de faute ou d'empêchement". Le législateur français a voulu garantir l'indépendance et la stabilité du commissaire mieux que la jurisprudence n'avait cherché à le faire auparavant.
- (84) Jos Mailloux, "Les contrôles externes", in Encyclopédie juridique de l'Afrique, T.7, op.cit., p.321.

La B.N.D.S. a confié un "mandat" de contrôle à la Société Anonyme Fiduciaire Suisse dont le siège social est à Genève. Cette société procède chaque année depuis 1970 à des missions d'audit consistant en un examen de la situation comptable, à des investigations et à la vérification des comptes. Elle intervient au titre de cabinet d'experts-comptables agréé par la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (B.I.R.D.) en application des conventions de prêt et de crédit conclues entre la République du Sénégal et la Banque mondiale (B.I.R.D. - I.D.A.). Les différentes missions effectuées font l'objet d'un rapport annuel d'audit.

On peut s'interroger sur l'utilité du maintien de deux organes privés de contrôle, le commissaire aux comptes et l'auditeur externe exerçant pratiquement les mêmes fonctions (85) et ayant les mêmes objectifs.

En effet, sauf à le répéter, les contrôleurs externes ont pour mission essentielle "de s'assurer que les enregistrements comptables sont conformes aux règles de la comptabilité et aux lois en vigueur et qu'ils sont justifiés par des documents à l'appui". Ils "certifient à l'usage des tiers la correction et la sincérité des bilans" et fournissent un "rapport sur la sincérité et la régularité des comptes". La finalité de leurs contrôles annuels des comptes étant "d'apporter aussi bien aux actionnaires, aux pouvoirs publics aux organismes financiers et aux tiers qu'aux dirigeants mêmes de l'entreprise une certaine sécurité quant au contenu du bilan et du compte de résultats" (86).

Il semble que les bailleurs de fonds, singulièrement la Banque mondiale, aient exprimé le désir d'être informés de façon plus précise, plus sûre et plus permanente des comptes et des conditions de la gestion de la Banque ; et ce, par un organisme spécialisé très indépendant ayant reçu leur agrément. Dans le cas de conclusions défavorables d'audits, ils pourraient recommander avec plus ou moins de force des réformes profondes puis aider à leur mise en place.

Comme le relève M. Jos Mailloux, la formule d'audit externe "présente l'intérêt d'être moins liée à un certain formalisme juridique, de permettre une exploitation plus commode des résultats du contrôle-vérification dans une perspective plus large de contrôle de gestion et, enfin, d'apporter aux

(85) Sur ce point, V. en particulier Lionel Collins, "Les techniques et les procédures de l'audit", *Analyse financière*, 2e trimestre 1974, pp. 43-49 ; Jean Sigaut, "Le contrôle des commissaires aux comptes", *Analyse financière*, 2e trimestre 1974, pp. 51-54.

(86) André Loiret, art. précité p.60 et 61.

partenaires de l'entreprise -dont les prêteurs- la garantie d'une déontologie généralement reconnue au plan international" (87). Au surplus, les dirigeants de la Banque devraient être en droit d'attendre de l'audit externe "en même temps que la mise en évidence de ses carences, l'exposé des moyens destinés à y remédier" (88). Ces deux aspects de la finalité de la mission de l'audit externe devrait suffire à montrer son utilité. Cependant, le recours aux missions d'audit externe qui s'est généralisé comporte des difficultés (89).

(87) Jos Mailloux, art. précité.

(88) Ibid

(89) M. J. Mailloux (op. cit. p.322) en relève quelques unes dans l'extrait qui suit : "Les résultats que l'on attend des cabinets d'audits et des techniques de plus en plus spécialisées qu'ils mettent en oeuvre posent un problème de compétence : fréquemment ces organismes sont animés par des expatriés. A la limite, on est même obligé de faire appel à des cabinets résidant à l'étranger et menant parfois leurs activités dans un nombre important de pays.

De plus, le dynamisme des organismes anglo-saxons en l'espèce commencent dans certains Etats à poser un problème de méthodes : les rapports des auditeurs, et par conséquent, leurs propositions, se réfèrent aux normes américaines ou britanniques. Leur exploitation peut avoir pour effet d'incliner l'entreprise à évoluer vers des modes de gestion de ce type ce qui peut entraîner des incompatibilités avec les systèmes comptables généralement d'inspiration française bien que les auditeurs se réfèrent formellement au plan comptable national quand il existe et nécessiter définitive la tenue de deux comptabilités : l'une destinée à satisfaire aux obligations légales et l'autre utilisée comme outil de gestion".

On ajoutera à tout cela les difficultés d'ordre socio-psychologique qui sont réelles même si elles n'apparaissent pas comme les plus importantes.

§ 3 - Le contrôle de l'Etat

Le contrôle de l'Etat est exercé par un contrôleur financier qui dirige le service du contrôle financier. L'intervention de cet organe procède du désir d'exercer un contrôle de la gestion financière des "personnes morales placées sous le contrôle ou la tutelle de l'Etat et destinée à se substituer à celui-là" (90). En effet, nous le rappelons, aux termes de l'article 3, § A, alinéa 1er des statuts, la B.N.D.S. est habilitée à intervenir "pour le compte de l'Etat ou d'autres personnes morales de droit public". Le paragraphe B, alinéa 2 de ce texte donne une liste non limitative des opérations que la B.N.D.S. pourra effectuer dans des conditions déterminées pour le compte de l'Etat. Plus précisément, l'article 14 alinéa 1er du règlement intérieur dispose que la B.N.D.S. peut en tant que *mandataire* d'une personne de droit public, accorder des subventions ou consentir des prêts dans des conditions devant faire l'objet d'une convention particulière entre ladite personne et la Banque. De plus, ne l'oublions pas, l'Etat sénégalais est un bailleur de fonds de la B.N.D.S.

Depuis 1967 (91), le service du contrôle financier est organiquement rattaché à la Présidence de la République.

Son rôle principal est d'assurer le contrôle permanent de la gestion des sociétés nationales, des sociétés d'économie mixte et des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique et soumises par décret individuel au contrôle de l'Etat (92). A l'égard de la Banque, l'intervention du contrôle financier se manifeste au plan de l'information, de la gestion et de l'appréciation de l'exécution des conventions passées entre l'Etat et la B.N.D.S.

(90) J.M. Breton, "Le contrôle supérieur de l'Etat au Sénégal", Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique, n°35, Juillet-septembre 1975, p.82 ; V. également Mamadou Diop, "Le contrôle de l'Administration", Thèse, Dakar, 1970.

(91) Décret n°67-150 du 10 février 1967 portant organisation du contrôle financier (J.O.R.S. du 25 février 1967, p.308).

(92) V. art. 6, 20 et 25 de loi n°77-89 du 10 août 1977 relative aux établissements publics, aux sociétés nationales, aux sociétés d'économie mixte et aux personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique (J.O.R.S. n°4586 du 12 sept. 1977, P.11).

Pour que le contrôle soit efficace, l'article 22 de la loi du 10 août 1977 confère au contrôleur financier d'une part, un droit "d'investigation sur pièces et sur place" et un droit de communication très étendu des documents financiers comptables et administratifs, d'autre part. Par ailleurs, d'après l'article 21, alinéa 2 de la loi précitée, le contrôleur financier assiste avec voix consultative aux séances des organes délibérants où il présente les observations que les délibérations appellent de sa part.

Les résultats du contrôle sont communiqués au Président de la République sous forme de rapports périodiques sur les activités et la situation financière de la Banque. En fait, il faut bien s'en rendre compte, ici comme ailleurs, "le contrôle financier tend paradoxalement plus à informer qu'à véritablement contrôler" (93).

On précisera que la mission de contrôle est en pratique effectuée pour chaque exercice par un contrôleur d'Etat (94) spécialement désigné auprès de la B.N.D.S. par le contrôleur financier.

(93) J.M. Breton, article précité p.111.

(94) Les contrôleurs d'Etat sont des subordonnés du contrôleur financier. Ils ne constituent donc pas un corps de contrôle impliquant une certaine indépendance hiérarchique. Ils représentent le contrôleur financier auprès des sociétés dont ils ont la responsabilité. Leur recrutement est hétérogène : administrateurs civils, inspecteurs des impôts ou du Trésor ou contractuels ayant une formation de comptable. V. G.Peltier in Encyclopédie juridique de l'Afrique, T.7, op. cit., spéc. p.315. D'une manière générale, les contrôleurs d'Etat, désignés par le Contrôleur financier et intervenant sous son autorité se consacrent à plein temps aux tâches de contrôle de gestion au sens large. Ils interviennent au nom du Président de la République et du ministre chargé des Finances. V.Rapport de présentation de la loi n°77-89 du 10 août 1977, préc.

La B.N.D.S. est également soumise au pouvoir de vérification des comptes et de contrôle de gestion de la Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Etablissements publics (C.V.C.C.E.P.). Cette Commission a été créée par la loi n°72-48 du 12 juin 1972 (95). Les conditions de son fonctionnement ont été fixées par le décret n°77-902 du 19 octobre 1977 (96). L'annexe de ce décret contient la liste des organismes, dont la B.N.D.S., soumis de droit au contrôle de la Commission.

Celle-ci est présidée par un conseiller à la Cour suprême et comprend en outre un rapporteur général, un auditeur et cinq commissaires.

"La procédure de contrôle proprement dite présente deux caractères juridiques : elle est inquisitoire et contradictoire" (97). En effet, d'après l'article 6 alinéa 3 du décret n°77-902 du 19 octobre 1977, lors de leur vérification, les vérificateurs de la Commission sont munis d'une lettre de mission signée du président de la Commission, leur conférant tout pouvoir d'investigation sur pièces et sur place. Par ailleurs, les résultats des investigations font l'objet d'un rapport particulier provisoire notifié aux responsables de l'organisme contrôlé, en l'occurrence la B.N.D.S., et accompagné d'une lettre de notification fixant le délai de réponse écrite. En outre, la Commission peut procéder à des auditions. L'initiative appartient à la fois au Président de la Commission et aux intéressés. Ce "droit de réponse" existe également dans le cadre du rapport spécial que le Président de la Commission adresse au Président de la République pour porter à sa connaissance les fautes caractérisées de gestion qui appellent des mesures de redressement urgentes. Les intéressés peuvent ainsi présenter leurs observations sur les faits qui leur sont reprochés.

(95) J.O.R.S. n°4232 du 24 juin 1972, p.1038. Cette loi a été abrogée, à l'exception de l'art.20 qui a institué la C.V.C.C.E.P., et remplacée par la loi n°77-89 du 10 août 1977, préc. en ses art. 30 à 36.

(96) J.O.R.S. du 12 novembre 1977, p.1385.

(97) Jean-Claude Gautron et Bernard Zuber, "Les entreprises publiques et semi-publiques du Sénégal", in : «les entreprises publiques en Afrique Noire : Sénégal, Mali, Madagascar», Paris, Pédone, 1979, p.58.

Le rapport provisoire n'est donc transformé en rapport définitif par l'assemblée plénière de la commission qu'après réception ou éventuellement audition des dirigeants de la Banque. S'agissant plus particulièrement des banques et des établissements financiers soumis au contrôle de la Commission, l'article 21 du décret de 1977 précise le domaine des investigations. Celles-ci, ainsi que l'avis de la Commission "portent sur la régularité et la sincérité des comptes, l'analyse de la situation financière générale, l'appréciation de la qualité de la gestion commerciale et financière, la recherche des améliorations susceptibles d'être apportées à cette gestion et s'il y a lieu, à l'organisation des établissements".

Précisément, on peut craindre que l'intervention de la Commission fasse double emploi avec celle des commissaires aux comptes dont l'un est, rappelons le, un fonctionnaire de l'Etat actionnaire de la B.N.D.S. En fait, si l'intervention des commissaires aux comptes est annuelle, en revanche, celle de la Commission intéresse l'ensemble des comptes des exercices clos ; même si le président de la Commission peut à l'occasion de l'examen d'un compte, faire procéder en cours d'année à des vérifications sur place dont il détermine la portée et l'étendue. Par conséquent, "La Commission exerce la fonction plus générale d'apprécier et juger la gestion sur longue période" (98). C'est ce qui ressort de l'article 35 alinéa 3 de la loi n°77-89 du 10 août 1977. Ce texte dispose que "la Commission exerce une mission générale et permanente de contrôle de la gestion des organismes du secteur para-public et d'appréciation de leur rôle dans l'économie nationale. Elle adresse périodiquement au Président de la République un rapport général dans lequel elle développe ses observations sur

(98) J.Cl. Gautron et B.Zuher, op.cit. p.59.

l'organisation, le fonctionnement et les indications de ces organismes. Elle signale, éventuellement, les modifications qui lui paraissent devoir être apportées à la structure des organismes et donne son avis sur leurs perspectives d'avenir". Il faut en effet admettre que contrôler n'est pas seulement critiquer ou juger, c'est aussi construire.

Il ne suffit pas qu'une institution ayant la qualité de banque ait une organisation juridique pour remplir ses fonctions. Des ressources financières lui sont nécessaires pour réaliser ses objectifs.

CHAPITRE IV : LES RESSOURCES DES BANQUES DE DEVELOPPEMENT

"Le propre d'une banque est de recueillir des fonds pour s'assurer des ressources, et de s'en servir pour accorder des prêts" (1). En d'autres termes, la Banque dans sa fonction d'intermédiation, collecte les disponibilités des agents économiques à excédent de financement pour les mettre à la disposition des agents à déficit de financement.

D'après l'article 17 du règlement intérieur de la B.N.D.S., les ressources de la Banque sont constituées ;

- " - par son passif exigible provenant notamment : de son capital, de ses réserves, des dotations et subventions qui lui seraient accordées" ;
- " - par son passif exigible : de provenance locale ou extérieure au Sénégal".

Ainsi, donc la Banque dispose à la fois de ressources propres ou internes (section I) et de ressources d'emprunt ou externes (section II).

- Section I : Les ressources propres ou internes
- Section II : Le financement externe

(1) Jean Bruyas, "Droit international du développement", Cours polycopié, Paris I, 1977-78, fasc. II, p.37.

Section I : Les ressources propres ou internes

L'alinéa premier de l'article 17 précité du règlement intérieur donne une liste indicative des ressources propres. Par conséquent, la B.N.D.S. peut disposer d'autres ressources internes. L'ensemble représente les ressources stables de la Banque.

Tableau 23 Evolution du total des fonds propres 1980-1984

(capital social + dotations + subventions + réserves + report à nouveau) en francs C.F.A.

: ANNEES..:	: 1979/80 :	: 1980/81 :	: 1981/82 :	: 1982/83 :	: 1983/84 :
: FONDS :	: 3 906 135 243 :	: 3 961 677 474 :	: 4 012 310 401 :	: 4 091 251 395 :	: 4 157 800 318 :
: PROPRES:	:	:	:	:	:

Sources: Rapports d'activité de la B.N.D.S.

On assigne aux fonds propres trois finalités. En premier lieu, ils permettent "au banquier de se couvrir contre les risques inhérents à son métier et, par conséquent, de lui permettre de prendre de tels risques" ; en second lieu, "ils servent à l'entreprise bancaire pour se doter des moyens indispensables à sa constitution et surtout à son fonctionnement" ; enfin, "les fonds propres permettent à la banque de prendre des participations dans le capital d'autres entreprises" (2). Cette dernière finalité revêt une importance particulière du point de vue de la nature de l'institution qui nous occupe. En effet, la B.N.D.S. de par sa vocation à promouvoir le développement est amenée à prendre des participations dans le capital des entreprises en formation ou déjà créées pour suppléer la carence de l'initiative privée ou pour exercer un contrôle que la protection de l'intérêt général rend nécessaire. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

(2) Michel Vasseur, "Droit et économie bancaires", Les Cours de Droit, 3e éd. 1982-1983, fasc. III, p.1328.

L'étude des ressources propres nous amènera à nous intéresser successivement au capital social (§ 1), aux réserves (§ 2), aux dotations et subventions (§ 3), aux provisions (§ 4), enfin aux fonds de garantie (§ 5).

§ 1 - Le capital social

Lors de la création de la B.N.D.S. au mois de mai 1964, son capital était fixé à 100 millions de francs. Mais très vite, les ressources propres de la Banque se sont avérées insuffisantes eu égard aux objectifs qui lui étaient assignés. Aussi, le 13 juillet 1965, l'Assemblée Générale décida-t-elle de porter le capital de 100 millions à 1 360 000 000 de francs C.F.A. (3).

Malgré cette opération, la situation financière de la Banque ne s'était pas sensiblement améliorée les années suivantes. En 1967-1968 par exemple, le déficit enregistré s'élevait à 181 181 039 francs. Inquiet de cette situation, le Gouvernement sénégalais proposa en 1969-1970 au Conseil d'Administration de la B.N.D.S. de se prononcer sur l'opportunité qu'il y aurait à augmenter le capital de la Banque. A ce propos, les modalités de réalisation éventuelle d'une telle opération, portées à la connaissance des organes de tutelle ont été, en résumé, les suivantes :

- virement des réserves statutaires au capital à concurrence de 690 000 000
- attribution d'actions gratuites aux actionnaires consécutive à la transformation des créances en actions pour le montant des avances, soit :

- avances de l'Etat	322 000 000
- avances globales C.C.C.E.	164 000 000
	555 000 000

(3) 1 franc C.F.A. : 0,02 francs. Sauf précision contraire, les sommes indiquées dans cette étude, le sont en francs C.F.A. (communauté financière africaine) de l'U.M.O.A., unité monétaire distincte du franc C.F.A. (coopération financière en Afrique Centrale) de la B.E.A.C. Mais les deux monnaies appartiennent à une même zone monétaire, la zone Franc ; elles sont librement convertibles entre elles et s'échangent à un taux fixe.

Cette solution selon les dirigeants de la Banque, aurait eu l'avantage de permettre l'assainissement financier de l'institution. La proposition ne sera cependant pas retenue.

Finalement, c'est le 23 avril 1973 que l'Assemblée Générale allait procéder à une deuxième augmentation de capital. Celui-ci est passé de 1 370 millions à 2 400 millions de francs. Cette dernière augmentation de capital a été souscrite principalement par l'Etat du Sénégal appuyé par la B.C.E.A.O. Leurs participations se trouvent ainsi portées respectivement de 760 millions à 1 750 millions de francs et de 100 millions à 150 millions ; en pourcentage de 55,88 % à 72,91 % à l'Etat et de 7,35 % à 6,25 % à la B.C.E.A.O.

Tableau 24 Evolution de la répartition du capital social de la B.N.D.S.

ACTIONNAIRES	1966		1974	
	MONTANT	POURCENTAGE	MONTANT	POURCENTAGE
1) Etat du Sénégal	760 000 000	55,88	1 750 000 000	72,91
2) Caisse centrale de coopération économique (C.C.C.E.)	375 000 000	27,58	375 000 000	15,63
3) Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (B.C.E.A.O.)	100 000 000	7,35	150 000 000	6,25
4) Caisse de dépôts et consignations (C.D.C.)	65 000 000	4,78	65 000 000	2,71
5) Caisse de sécurité sociale du Sénégal (C.S.S.S.)	50 000 000	3,68	50 000 000	2,09
6) Banque française du commerce extérieur (B.F.C.E.)	10 000 000	0,73	10 000 000	0,41
CAPITAL SOCIAL	1 360 000 000	100,00	2 400 000 000	100,00

Il est intéressant de souligner que la part de la B.C.E.A.O. dans le capital social a connu, comme la part des autres actionnaires, une diminution en pourcentage alors que son montant a relativement augmenté. Ceci témoigne de l'importance de la souscription de l'Etat qui détient désormais presque les trois quarts du capital social de la Banque.

Le capital de la B.N.D.S. est divisé en 240 000 actions nominatives - conformément à l'article 22 de la loi bancaire - de 10 000 francs dont 5 000 actions privilégiées. Ces dernières sont détenues par la Caisse de Sécurité sociale du Sénégal. Elles sont rémunérées par un dividende à taux fixe plus élevé que celui attribué aux actions ordinaires. En effet, d'après l'article 31 alinéa 3 des statuts, la répartition des bénéfices entre les actionnaires, si elle est décidée par l'Assemblée générale ordinaire, doit se faire de la façon suivante : 4,5 % de la valeur nominale libérée aux actions privilégiées à titre de dividende ; 3 % de la valeur nominale libérée aux actions ordinaires. Il apparaît donc que ces actions sont caractérisées par l'attribution à l'actionnaire d'un traitement privilégié. C'est un avantage pécuniaire particulier qui confère au bénéficiaire vocation à une fraction supplémentaire des bénéfices réalisés par la Banque et mis en distribution sous forme de dividendes. Certes, la clause statutaire concernée constitue une atteinte à la règle de l'égalité entre actionnaires. Mais précisément, cette règle n'est pas d'ordre public d'où la validité des clauses statutaires qui y dérogent. En principe, les actionnaires bénéficiaires doivent être nommément désignés dans les statuts. Cependant l'article 7 des statuts de la Banque ne fait référence qu'à la fraction des actions auxquelles la priorité est octroyée: actions numérotées de 129 000 à 133 999. Il semble donc que les autres actionnaires auraient pu parfaitement y souscrire. On peut penser que l'émission de ces actions privilégiées a pour raison le souci de gagner la confiance des bailleurs de fonds et non de ménager les intérêts d'un actionnaire particulier comme on l'aurait imaginé.

Les actions de la Banque sont réparties ainsi qu'il suit :

- Etat du Sénégal	175 000 actions ;
- C.C.C.E.	37 500 actions ;
- B.C.E.A.O.	15 000 actions ;
- C.D.C.	6 500 actions ;
- C.S.S.S.	5 000 actions ;
- B.F.C.E.	1 000 actions.
TOTAL	240 000 actions

Conformément au droit commun des sociétés anonymes, l'article 9 des statuts dispose que "les actions représentatives d'apports en nature doivent être entièrement libérées lors de leur création". S'agissant des actions de numéraire, elles doivent être libérées d'un quart au moins à la souscription.

Le capital peut être augmenté par voie d'apports en nature, par souscription d'actions nouvelles en numéraire comme cela s'est passé en 1973, ou par conversion de réserves ou bénéfices.

C'est le lieu de faire observer que de 1973 à 1982, le capital non libéré s'élevait à 650 millions. Cette somme représentait une partie de la souscription de l'Etat du Sénégal lors de l'augmentation de capital en 1973. La partie qu'il a libéré le fût par conversion de créances en actions afin d'assainir la situation de la B.N.D.S. En 1978, l'Assemblée générale ordinaire avait invité la B.N.D.S à interroger le Ministère des Finances et à chercher son accord en vue de la compensation à opérer entre la créance de l'Etat sur la Banque au titre de la taxe sur les prestations de services (T.P.S.) et la créance de la B.N.D.S. sur l'Etat au titre de la partie non libérée de l'augmentation de capital (4). Il semble donc que malgré plusieurs appels de fonds, l'Etat n'a pas cru nécessaire ou n'a pas pu honorer ses engagements.

(4) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1977-1978, p.50.

Ce qui était préjudiciable aux finances de la Banque. De plus, tant que dure une telle situation, la B.N.D.S. ne peut procéder à aucune augmentation de capital en numéraire. En effet, l'article 4 de la loi du 4 mars 1943 interdit la réalisation d'une telle opération, sous peine de nullité, si le capital ancien n'est pas au préalable intégralement libéré (5). De toute façon, l'article 9 alinéa 3 des statuts, dans le souci de dissuader les éventuels retardataires, énonce que tout versement en retard sur le montant des actions, porte intérêts de plein droit en faveur de la Banque au taux de 6 % l'an. Le texte ajoute que la Banque peut faire vendre les actions dont les versements sont en retard. Il n'en sera certainement pas question. Car en décembre 1982, la C.C.C.E. a accordé à l'Etat du Sénégal un "prêt d'ajustement économique et financier" d'un montant de 7,5 milliards de francs C.F.A. (6). Une clause de la convention de prêt prévoit que l'Etat sénégalais doit affecter 650 millions à la libération des actions de la B.N.D.S.

En règle générale, les banques et établissements financiers doivent justifier d'un capital minimum dont le montant est fixé par décret, soit actuellement 300 millions de francs C.F.A. Cette exigence est contenue dans l'article 23 de la loi bancaire. Ce même texte prévoit que "ce minimum pourra être différent pour les banques et les diverses catégories d'établissements financiers". Le capital minimum doit être intégralement libéré au jour de la constitution de la société.

Le capital social est le gage essentiel et effectif des déposants et des tiers d'une manière générale. Cette protection est renforcée par la règle posée par l'article 26 de la loi bancaire selon laquelle "les fonds propres effectifs d'une banque ou d'un établissement financier devront à tout moment être au moins égaux au montant du capital minimum".

(5) V. Georges Meissonier, "Droit des sociétés en Afrique", L.G.D.J.-N.E.A., 1978, n°386.

(6) V. Rapport annuel C.C.C.E. 1982, p.90.

L'Assemblée Générale extraordinaire peut décider une augmentation de capital. Lorsque celle-ci se traduit par une émission d'actions en numéraire, l'article 8 alinéa 2 des statuts accorde aux anciens actionnaires un droit de préférence pour la souscription des actions nouvelles. Toutefois, l'Assemblée générale peut faire obstacle à l'exercice du droit préférentiel. Ce n'est là qu'une reproduction des dispositions du décret-loi du 8 août 1935.

Les actionnaires peuvent exercer leur droit de préemption en cas de cession d'actions. Cette cession, conformément au droit positif et aux termes de l'article 10 des statuts, ne peut s'opérer que par une déclaration de transfert signée du cédant ou de son mandataire et inscrite sur le Registre des transferts de la Banque. En effet, les actions de la B.N.D.S. étant des titres nominatifs, leur transmission ne peut s'opérer que par un transfert sur les registres de la société émettrice. Cependant le transfert de propriété interpartes résulte de l'échange de consentements. Cette règle ne saurait être atteinte. Seulement, l'inobservation de la formalité rend l'acquisition inopposable aux tiers notamment à la Banque. Par conséquent, le cessionnaire aura intérêt à s'assurer que le transfert qui seul le saisit erga omnes, a bien été effectué. En d'autres termes que l'action a été immatriculée à son nom sur le Registre des transferts de la Banque. A défaut, il ne pourra prétendre à aucun droit attaché au titre, notamment à recevoir des dividendes, à participer aux assemblées générales, à exercer le droit préférentiel de souscription.

On ajoutera que la signature du cessionnaire ou de son mandataire est exigée si la cession porte sur des actions non entièrement libérées.

La négociabilité est une caractéristique essentielle de l'action. C'est un attribut du titre. Mais il est admis en droit que des entraves puissent être apportées à la libre cessibilité des actions par des clauses de préemption insérées dans les statuts. La Banque se trouve alors placée devant l'option : soit faire jouer la clause de préemption à son profit, soit délier l'actionnaire du jeu de la clause.

On peut penser que dans le cas de la B.N.D.S., l'Etat majoritaire sera amené à exercer son droit de préemption et son droit préférentiel de souscription dans l'hypothèse où il voudrait interdire l'accès de la société à certaines personnes par exemple des capitalistes privés dont le seul but serait de réaliser un bénéfice. Car précisément, la clause de préemption n'affecte que la personnalité du cessionnaire. Cette attitude de l'Etat serait justifiée par sa volonté de maintenir la spécificité de la B.N.D.S. du point de vue du statut juridique des actionnaires et d'éviter la remise en cause de son pouvoir de contrôle.

§ 2 - Les réserves

Les réserves sont constituées par les bénéfices d'exploitation laissés à la disposition de la société, avec ou sans le consentement des associés, et non incorporés au capital.

D'une manière générale, on distingue les réserves dont la constitution est imposée par la loi et les réserves dont la constitution est libre. C'est cette distinction qui résulte au demeurant de l'article 31 alinéa 2 des statuts précisant le sort qui sera fait aux bénéfices réalisés par la Banque. D'après ce texte, "sur le bénéfice net, il est prélevé cinq pour cent pour la constitution d'un fonds de réserve légale... Le surplus sera affecté à des comptes de réserves spéciaux ou généraux ou sera réparti entre les actionnaires suivant le pourcentage indiqué plus haut - 4,5 % pour les actions privilégiées, 3 % pour les actions ordinaires. Au cas où il reste un surplus, le montant serait affecté à un fonds de réserve extraordinaire". Au 30 septembre 1983, le total des réserves constituées par la B.N.D.S. s'élève à 341 703 098 représentant 8,35 % des fonds propres de la Banque.

Nous nous arrêterons quelque peu sur la nature et le régime juridique des trois catégories de réserves que sont la réserve légale (A), les réserves statutaires (B) et le report à nouveau (C).

A - La réserve légale

Une réserve légale est par définition celle qui est explicitement exigée par le législateur. L'article 36 de la loi du 24 juillet 1867 dispose en effet "qu'il est fait annuellement, sur les bénéfices nets, un prélèvement d'un vingtième au moins, affecté à la formation d'un fonds de réserve. Ce prélèvement cesse d'être obligatoire lorsque le fonds de réserve a atteint le dixième du capital social".

L'obligation instituée par la loi de constituer un fonds de réserve procède de l'idée d'accroître la solidité économique de l'entreprise et d'assurer aux tiers une garantie plus efficace de leurs droits (7).

La constitution de la réserve légale s'impose évidemment : les actionnaires ne peuvent pas empêcher le prélèvement légal. Une décision de refus serait entachée d'une nullité absolue.

Dans le cas où cette réserve légale serait réduite à moins d'un dixième du capital - soit 240 millions dans l'hypothèse du capital actuel - elle devrait être de nouveau alimentée jusqu'à ce que soit atteint le montant imposé par la loi.

Cette réserve constituée par une partie des bénéfices non distribués est un acquis de la Banque ayant pour effet d'augmenter ses capitaux propres. Le problème se pose alors de savoir si la Banque peut en disposer comme elle l'entend, notamment choisir de distribuer ces fonds aux actionnaires ou de les incorporer à son capital. Autrement dit, les actionnaires peuvent-ils maintenir ou retirer ces capitaux du patrimoine social ?

(7) Contra, Ripert et Roblot (Traité élémentaire de droit commercial, 5e éd. L.G.D.J., 1963, n°1458) pour qui "ce n'est pas ce compte du passif qui garantira les dettes de la société envers les tiers" dès lors que la réserve légale n'est qu'un poste du passif et que la société est "libre d'employer les fonds comme elle le veut".

La réserve légale étant constituée essentiellement en faveur des créanciers de la société, on admet qu'elle ne peut être distribuée aux actionnaires à titre de dividende.

Quant à la possibilité d'une incorporation de la réserve légale au capital, elle est discutée. Pour les défenseurs de la légitimité de l'opération, l'incorporation loin de changer la situation des créanciers, renforce leur garantie à un double titre. D'un côté, la réserve légale incorporée devient juridiquement indisponible comme le capital lui-même ; de l'autre, une nouvelle réserve légale doit être constituée sur une base plus large, celle du nouveau capital nominal.

On signalera également que la loi bancaire du 9 avril 1976 dans son article 27 impose aux banques la constitution d'une réserve spéciale, incluant la réserve légale. Cette réserve spéciale est "alimentée, selon la loi, par un prélèvement annuel de 15 % sur les bénéfices nets réalisés". D'après l'exposé des motifs, elle "vient s'ajouter au capital minimum obligatoire". Son but serait, toujours selon l'exposé des motifs, "d'éviter que les fonds propres effectifs d'une banque ne tombent au dessous du capital social minimum fixé, par suite de pertes importantes".

La réserve spéciale incluant la réserve légale, il faut admettre que les deux types de réserves sont soumis au même régime juridique. A l'égard de la question qui nous occupe plus particulièrement, il est certain que cette disposition de la loi bancaire permet à la B.N.D.S. d'opérer un prélèvement annuel qui aboutit à l'augmentation de sa fortune sociale, au renforcement de ses fonds propres. Elle peut ainsi d'autant plus accroître régulièrement ses moyens d'action, qu'aucune limitation de montant n'est fixée quant à la constitution de la réserve spéciale. Au 30 septembre 1983, le montant des réserves légales est de 183 780 000 francs C.F.A.

B - Les réserves statutaires

Les statuts de la Banque, article 31, alinéa 3, prévoient la possibilité de constituer d'autres réserves dites par conséquent "statutaires". Ces réserves sont facultatives en ce que leur constitution est laissée à l'appréciation de la Banque. Elles sont formées dans le but de parer aux besoins les plus divers auxquels la Banque aurait à faire face. Aucune limite ne leur est fixée. Leur chiffre pourra donc s'élever chaque année sans qu'il existe quelque limite que ce soit. Seul est fixé l'ordre dans lequel devront se faire les prélèvements que la Banque peut effectuer. A cet égard, elle procède d'abord aux prélèvements légaux obligatoires - réserve légale de 5 % si le minimum exigé n'est pas atteint et réserve spéciale de 15 %. Le surplus du bénéfice est soit réparti entre les actionnaires soit affecté à des comptes de réserves spéciaux ou généraux. Dans le cas où après cette répartition existe encore un surplus, celui-ci sera affecté à un fonds de réserve extraordinaire.

Aucune précision n'est donnée de l'objet en vue duquel le prélèvement des réserves statutaires va être fait. Toutefois, comme le relève Douglas Gustafson, dans ce domaine "pour établir une politique de réserves appropriée dans une société financière de développement, il est indispensable tout d'abord d'utiliser une définition et une terminologie précises et, d'autre part, de procéder à un examen serré des différents types de réserves des buts auxquels ils correspondent et de la mesure dans laquelle ils coïncident avec les objectifs d'une société donnée" (8).

(8) Douglas Gustafson, "Les problèmes de politique financière des sociétés financières de développement" in "Les sociétés financières de développement", Banque Mondiale, 1968, p.65.

C - Le report des bénéfices ou report à nouveau

Le report à nouveau est un usage commercial. Il s'agit de bénéfices nets de l'exercice qui ne sont ni répartis ni affectés à un compte de réserve spécial, mais sont "reportés" sur l'exercice suivant aux bénéfices duquel ils viendront s'ajouter.

Historiquement, les sommes affectées au compte report des bénéfices représentaient le solde après répartition des bénéfices sur la base d'un chiffre rond ou lorsque les bénéfices réalisés sont insuffisants pour donner lieu à distribution. Par la suite, les sociétés reportaient soit la totalité des bénéfices de l'exercice soit des sommes très importantes.

Depuis l'exercice 1974-1975, l'Assemblée générale ordinaire affecte systématiquement les bénéfices au report à nouveau après avoir satisfait aux prélèvements légaux. Ce report à nouveau est juridiquement une réserve de caractère temporaire (9) à laquelle il convient d'appliquer les mêmes principes. Il semble que cette politique de réserves de la B.N.D.S. procède de la volonté des actionnaires de maintenir et de développer leur investissement dans la Banque ; par conséquent d'accroître les fonds propres de la société. Cette politique est rendu possible par le fait sans doute que les actionnaires n'investissent pas simplement pour le revenu financier. Ceci est certain pour l'Etat, la Caisse centrale et la Banque centrale qui sont les trois plus forts actionnaires et sont des personnes morales de droit public. C'est également vrai pour les autres actionnaires comme en témoignent leurs participations symboliques. Il apparaît que toutes les participations de ce type peuvent être considérées comme une sorte de contribution indirecte au financement du développement en manifestant une "présence" - Caisse de dépôts et consignations, Banque française du commerce extérieur - bien plutôt que le souci d'un gain financier.

(9) Ripert et Roblot, op.cit. 5e éd. N°1469.

TABLEAU 25 EVOLUTION DU MONTANT DES BENEFICES ET LEUR REPARTITION 1979-1984

en francs C.F.A.

EXERCICES	BENEFICES DE L'EXERCICE	REPARTITION DES BENEFICES DE L'EXERCICE	
		Réserve spéciale (a)	Report à nouveau
1978-1979	50 390 180	7 558 527	42 831 653
1979-1980	44 801 231	6 720 184	38 081 047
1980-1981	50 632 927	7 594 939	43 037 988
1981-1982	69 194 194	10 379 129	58 815 065
1982-1983	53 014 923	7 952 238	45 062 685
1983-1984	40 099 263	6 014 889	34 084 374

(a) réserve légale + réserve spéciale

Sources : Rapports d'activité B.N.D.S.

TABLEAU 26 EVOLUTION DU MONTANT DES RESERVES ET DU REPORT A NOUVEAU 1979-1984

en francs C.F.A.

Au 30 septembre...	1979	1980	1981	1982	1983	1984
RESERVES (a)	285 252 599	296 621 126	334 082 310	321 677 249	341 703 078	363 289 416
REPORT A NOUVEAU	871 382 464	914 214 117	952 295 164	995 333 152	1 054 148 217	1 099 210 902

243

Sources : Rapports d'activité B.N.D.S.

(a) : Réserve légale + Réserve statutaire + réserve P.B.E. (participation au budget d'équipement)

§ 3 - Les dotations et subventions

La B.N.D.S. peut recevoir des dotations, des subventions ou tout autre concours soit de l'Etat, soit d'organismes nationaux ou extérieurs. Ces fonds sont en principe destinés à permettre à la Banque de participer financièrement à la réalisation de certaines opérations comportant des risques élevés ou dont la rentabilité financière n'est pas immédiate.

A la date du 30 septembre 1983, les dotations et les subventions inscrites au bilan de la Banque s'élèvent respectivement à 229 millions et 66,300 millions. Les dotations figurent en ressources permanentes. Elles doivent ainsi permettre à la Banque d'augmenter sa capacité d'intervention dans les divers domaines de sa compétence.

On précisera que la B.N.D.S. n'a enregistré aucune dotation en provenance de l'Etat. Elle a souhaité en vain qu'une action soit envisagée pour lui assurer une dotation annuellement permanente dans le sens d'une consolidation de ses ressources lui permettant de participer sans difficulté financière au capital des sociétés.

Les subventions sont des sommes accordées par l'Etat, les collectivités publiques ou des tiers pour permettre à la Banque d'acquérir ou de créer des immobilisations. Celles figurant au bilan de la B.N.D.S. proviennent du passif de l'ex-Grédit Populaire sénégalais.

Ainsi que l'a fait remarquer le rapport d'activité 1969-1970, ces subventions "bien que figurant au passif de la B.N.D.S. n'ont pour contrepartie que des encours gelés à considérer comme non valeurs". Il conviendrait donc que de nouvelles subventions de l'Etat, à défaut de dotations, comme l'avait souhaité la Banque, viennent enfin renforcer réellement les fonds propres.

§ 4 - Les provisions

Les provisions sont la constatation comptable d'une diminution de valeur d'un élément d'actif (provision pour dépréciation) ou d'une augmentation du passif exigible à plus ou moins long terme (provision pour pertes et charges), précise quant à sa nature, mais incertaine quant à sa réalisation, que des événements survenus ou en cours rendent probables.

Il ne sera fait état que de deux catégories de provisions pour la raison qu'elles se rapportent plus particulièrement aux principales questions abordées dans cette étude. Il s'agit des provisions constituées par la Banque dans le cadre de son rôle de dispensateur de crédits (A) et celles attachées à sa fonction de financement en fonds propres des entreprises par la technique des prises de participation (B).

A - Les provisions pour créances douteuses, contentieuses ou litigieuses et pour risques généraux.

L'un des principaux risques encourus par tout banquier prêteur est celui du non-remboursement définitif ou du non-remboursement à la date convenue. Si sa perte apparaît certaine et définitive - créance dite irrécouvrable - son montant peut être retranché des bénéfices de l'exercice. Une telle créance fait l'objet de provisions (100 %) constituées en fin d'exercice et intégralement utilisées en apurement de la créance concernée pour autant que la Banque puisse prouver la crainte d'irrécouvrabilité.

En revanche, la créance peut ne pas être considérée comme définitivement perdue mais son recouvrement simplement compromis. La raison peut en être soit la mauvaise situation du débiteur - créance douteuse -, soit la poursuite en justice ou un désaccord non encore tranché portant sur le principe même ou sur la quotité de la créance - créance litigieuse -.

Dans l'un ou l'autre cas, la Banque constitue une provision pour créances douteuses chaque fois qu'à la clôture d'un exercice, les faits existants lui permettent de considérer comme probable la perte d'une créance. L'objet de la provision est donc de compenser la perte subie ou prévue. Toutefois, si la Banque dispose de garanties suffisantes pour assurer le recouvrement intégral d'une créance contentieuse, il serait inutile de constituer une provision correspondante.

Le taux de la provision doit varier en fonction du risque de perte prévu. Ainsi, les créances douteuses de la Banque ont-elles été, semble-t-il, provisionnées à hauteur de 100 % avant 1967, 70 % entre 1967 et 1972, 80 % de 1973 à 1984. On précisera qu'en 1968-69, ces provisions représentaient 70 % des créances concernées et qu'en 1981-82, elles représentaient 11,19 % de l'encours global.

Les provisions pour risques généraux concernent les créances dont le recouvrement se poursuit normalement ou qui ne supportent que des impayés relativement faibles. En fait la B.N.D.S. les destine à la couverture des risques inhérents aux crédits accordés (impayés sur créances normales) aux particuliers, et aux risques relatifs à la gestion de tous les comptes clients en général. En 1978-79, cette provision concernait 6,66 % des encours globaux.

B - Les provisions pour dépréciation des titres de participation

La provision pour dépréciation des titres en portefeuille se justifie dès lors que cette dépréciation est réelle eu égard au prix de revient des titres. Pour estimer la dépréciation, on tient compte de la valeur économique des titres à la clôture de l'exercice et ce à partir des données telles que la valeur probable de négociation, la rentabilité de l'entreprise, etc... Dans chaque catégorie de titre de même nature, cette estimation est comparée au prix de revient unitaire moyen. La provision permet de compenser à la fin de chaque exercice la totalité des moins-values apparaissant à cette date sur les titres en baisse. Dans tous les cas, la constitution de ces

provisions doit être justifiée par les difficultés des sociétés concernées. Tel serait le cas par exemple d'une société dont l'évolution de la situation financière fait apparaître des résultats déficitaires successifs ; ou encore une société en voie de dissolution ou de liquidation. Les titres peuvent ainsi être provisionnés jusqu'à 100 %. Il en a été ainsi par exemple en 1978-79 pour les titres de la Société Industrielle Sénégalaise de Constructions Mécaniques et de Matériels Agricoles (S.I.S.C.O.M.A.) dont la situation n'avait cessé de se dégrader depuis 1974.

Tableau 27 Evolution du montant global des provisions constituées 1980-84

(en millions de francs C.F.A)						
	1980	1981	1982	1983	1984	
Au 30 septembre..						
PROVISIONS	2 359,59	2 430,04	3 669,33	2 647,87	1 834,61	
dont :						
Provisions pour						
dépréciation						
titres	12,0	216,20	3,84	488,66	183,64	
Provisions pour						
créances douteuses	1 791,07	2 000,75	1 661,80	1 209,24	302,74 ^(a)	
Provisions pour						
créances conten-						
tieuses			62,77	778,79 ^(b)		

Sources: Rapports d'activité B.N.D.S.

(a) Créances litigieuses (b) Provisions pour créances

§ 5 - Les fonds de garantie

Les fonds de garantie sont des ressources appartenant à la Banque. Ils proviennent pour l'essentiel des remises obtenues des fournisseurs sur les règlements effectués au comptant par la B.N.D.S. pour le compte des bénéficiaires de crédit. Selon la Banque, "ils sont destinés à "avaliser" des prêts accordés dans les conditions et pour les opérations prévues par le règlement intérieur de la B.N.D.S."

Ces fonds de garantie ne doivent pas être confondus avec les dépôts de garantie qui eux ne sont pas la propriété de la Banque.

Il est à noter que les fonds de garantie peuvent également être constitués par la Puissance Publique. D'après l'article 16 du règlement intérieur, "l'acceptation de ces fonds est soumise à l'accord préalable du Conseil d'administration, ainsi que les conditions d'utilisation". En 1978 sur un total de 86 365 354 francs de fonds de garantie, la part de l'Etat représentait 84 247 586 francs, soit 97,54 % . Ce montant total des fonds de garantie sera nettement moindre les années suivantes puisqu'il ne sera que de 7 557 309 dont 3 066 547 de la Puissance Publique en 1969 ; 8 592 869 en 1970 avec un fonds de garantie Puissance Publique du même montant que l'année précédente. Les autres fonds étant ceux du petit équipement, de l'artisanat et de l'agriculture.

Tableau 28 Evolution du montant des fonds de garantie 1980-1984

en francs C.F.A.						
	1980	1981	1982	1983	1984	
Au 30 septembre...						
FONDS DE GARANTIE	65 494 453	66 757 609	67 898 692	72 517 016	75 862 193	

Sources: Rapports d'activité B.N.D.S.

Pour terminer l'étude des ressources propres de la Banque, signalons l'existence des profits d'exploitation, des revenus représentant le loyer de l'argent (intérêts et commissions diverses reçus) ou la rémunération d'un service. Les dividendes perçus viennent également s'ajouter aux ressources propres.

La deuxième catégorie de ressources dont dispose la B.N.D.S. comprend les ressources externes ou d'emprunt qu'il convient maintenant d'examiner.

Section II : Le financement externe

D'après l'article 3 paragraphe A alinéa 4 des statuts, la B.N.D.S. est habilitée à "recevoir des dépôts, recourir aux réescompte, contracter des emprunts, émettre des emprunts obligataires". Pour la commodité de l'exposé il convient d'examiner d'une part les ressources de provenance locale (§ 1) et d'autre part, les ressources d'origine étrangère ou internationale (§ 2).

§ 1 - Les ressources de provenance locale

L'article 18 du règlement intérieur mentionne trois sources de financement locales : le public (A), le Trésor (B) et l'Institut d'émission (C).

A - La mobilisation de l'épargne publique et privée

1°) Les dépôts

Il est précisé dans l'article 18 précité que la Banque se procure localement des ressources "en ouvrant dans ses livres des comptes courants ou des comptes de dépôts à vue ou à préavis : au Trésor Public, aux organismes, établissements et offices publics et semi-publics, aux organismes coopératives ou mutualistes, aux personnes physiques et morales sollicitant son concours financier, aux institutions publiques de dépôts et aux institutions de prévoyance, d'assurance et d'épargne".

Le compte, ainsi que le note M. Michel Vasseur, est le point juridique privilégié de passage des relations entre la banque et le client. Il repose sur une convention par laquelle le banquier et le client conviennent que les opérations seront réglées par l'inscription en compte. Cette convention porte donc sur le mode d'exécution d'opérations juridiques (10).

(10) V. Michel Vasseur, "Droit et économie bancaires", Les Cours de droit, 1982-1983, fasc. II, p.423.

La terminologie utilisée par le règlement intérieur fait référence à la distinction traditionnelle entre comptes courants et comptes de chèques ou comptes de dépôts d'espèces.

Le compte courant est le compte professionnel ouvert au nom d'une entreprise individuelle ou d'une société et le compte de dépôt de fonds celui ouvert à des particuliers. Cette distinction repose sur la nature des opérations faites ou envisagées. On parlera de compte de dépôt lorsque le compte est ouvert à un client habituel qui fait toujours un dépôt de fonds ou laisse en banque les fonds provenant des opérations qu'il a faites. En revanche, lorsque le compte est ouvert à un commerçant désireux d'effectuer des opérations multiples avec la banque et qui le rend tantôt créancier, tantôt débiteur, on parle alors de compte courant (10 bis).

La B.N.D.S., dans le souci d'améliorer et de diversifier ses services de caisse et de permettre aux professionnels de bénéficier d'un service rapide et de qualité, a regroupé au sein d'un même guichet les comptes courants ouverts aux sociétés, aux commerçants, aux entrepreneurs et aux professions libérales. Toutefois, les objectifs visés risquent d'être compromis par un excès de manipulations. En effet, un même service fait intervenir parfois plusieurs agents. Ce qui conduit à des lenteurs et pour les clients à des pertes de temps parfois lourdes de conséquences. Il serait donc nécessaire, maintenant que l'outil informatique est mis en application, d'envisager la formation sinon le recyclage d'agents polyvalents. Il faudrait qu'un même agent puisse faire toutes les opérations nécessaires pour un même service demandé. Nous avons eu l'occasion de constater, non sans le déplorer, qu'un jeune homme d'affaires sénégalais ayant créé nouvellement une entreprise avait dû patienter quarante cinq minutes pour effectuer un versement et qu'il lui a fallu presque soixante douze heures pour ouvrir un compte alors qu'il était prêt à effectuer un versement de 1 765 000 francs C.F.A. On peut objecter qu'il s'agit là peut-être d'une situation exceptionnelle. Mais précisément dans le fonctionnement d'une banque, ce genre de si-

(10) Sur la distinction ou l'assimilation du compte de dépôt au compte courant bis V. Jacques Belot, "Compte de dépôt et compte courant en matière bancaire (de la dualité à l'unité)", *Rev.jurisp.com.* n°3, mars 1985, pp. 41-51.

tuation ne devrait pas se produire. Toutes les mesures devraient être prévues pour l'éviter.

Les dépôts effectués par la clientèle peuvent être à vue ou à préavis. Les dépôts à vue sont restituables à tout moment sur demande du déposant. Quant aux dépôts à préavis, ils ne peuvent être remboursés qu'à l'expiration d'un préavis par lequel le titulaire du compte prévient la Banque de son intention de retirer les fonds déposés. La finalité de ce préavis est de permettre à la Banque d'organiser sa trésorerie.

En pratique, il est possible également d'ouvrir des comptes à terme ou des comptes d'épargne en fonction du but économique poursuivi. Les dépôts à terme sont ceux faits pour une durée déterminée à l'avance par les parties. Dans le cas de comptes d'épargne, il est possible de faire des retraits à vue mais le client se sera engagé tant qu'il a cette qualité, à ne jamais retirer un minimum déterminé fixé à 5 000 francs C.F.A. dont la finalité est d'éviter la clôture du compte. Tous ces dépôts sont en principe productifs d'intérêts.

Il faut cependant signaler que le 21 décembre 1984, le Conseil d'administration de la B.C.E.A.O. a décidé de suspendre l'obligation de rémunération des dépôts à vue par les banques pour une période de deux ans à compter du 1er janvier 1985. Cette mesure est destinée à "aider les banques à surmonter la situation de crise qu'elles connaissent face aux difficultés de la conjoncture économique et à mieux conduire les actions d'ajustement nécessaires". Il est évident que si l'on veut que la mesure soit efficace, il faut empêcher chaque banque d'agir selon son bon vouloir.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que l'arrêté ministériel n°15822 du 24 novembre 1983 dont il sera fait état ultérieurement, a autorisé MASRAF FAYCAL AL ISLAMI - banque islamique - "à exercer ses activités sans percevoir, ni servir d'intérêts sur la base du système du partage des profits et des pertes".

Tableau 29 Intérêts créditeurs des dépôts en banque à compter du 24 mars 1986

DEPOTS PUBLICS OU ASSIMILES

Les taux de rémunération sont librement fixés par conventions entre les parties.

Par "dépôts publics ou assimilés", il convient d'entendre les dépôts :

- du Trésor national, de l'Administration nationale des Postes et autres fonds d'Etat nationaux ;
- des organismes publics, para-publics ou privés (sociétés d'assurances, par exemple), dont les dépôts à la banque concernée résulteraient d'une obligation réglementaire.

DEPOTS PRIVES

Par "dépôts privés", il convient d'entendre les dépôts de la clientèle autres que ceux énumérés ci-dessus.

Ces dépôts sont rémunérés dans les conditions ci-après :

MONTANT DES COMPTES OU DES BONS EN FRANCS C.F.A.

	Jusqu'à 200 000	De 200 001 à 500 000	De 500 001 à 2 000 000	Au dessus de 2 000 000
Dépôts à vue	Libre	libre	libre	libre
Dépôts à terme				
- moins de 6 mois	5,25 % taux fixe	5,75 % taux fixe	6,25 % taux fixe	6,75 % minimum
- de 6 mois à moins de 1 an	6,25 % taux fixe	6,75 % taux fixe	7,50 % taux fixe	8,00 % minimum
- à partir de 1 an	7,25 % minimum	8,00 % minimum	8,50 % minimum	9,00 % minimum
Bons de caisse				
- de 6 mois à moins de 1 an	6,25 % taux fixe	6,75 % taux fixe	7,50 % taux fixe	8,00 % minimum
- à partir de 1 an	7,25 % minimum	8,00 % minimum	8,50 % minimum	9,00 % minimum
Comptes d'épargne	7,50 % (dans les limites du montant maximum fixé dans chaque Etat)			

La B.N.D.S. reçoit également des dépôts des banques locales (Agence nationale de la B.C.E.A.O. et banques primaires) ainsi que des banques extérieures. Ces dépôts figurent au passif du bilan sous la rubrique "Banques et correspondants". Dans ces comptes sont retracées pour l'essentiel des opérations d'encaissement de chèques et d'effets, des virements, des opérations du commerce international (change, crédits documentaires), des opérations de crédit (avances et découverts), etc... Il s'agit en principe de comptes courants dont les soldes sont rémunérés. Ces soldes entraînent parfois pour la B.N.D.S. des décaissements importants pour le règlement des agios. Ainsi par exemple en 1979-1980, l'endettement moyen auprès des correspondants extérieurs qui était de 3 043,2 millions de francs C.F.A. a obligé la Banque à supporter des agios de 863,4 millions, soit un taux d'intérêt moyen de 28,37 %. Cet état de fait s'explique par l'appel fréquent aux correspondants de mise à la disposition de fonds dans le dessein de seconder les efforts de l'Etat sénégalais. Il s'y ajoute les difficultés de transfert ayant entraîné diverses pénalités.

On signalera que la Banque Française du Commerce Extérieur, (B.F.C.E.) actionnaire de la Banque est également son principal correspondant sur le plan européen.

Tableau 30 Evolution des comptes de dépôts (publics, ordinaires, bloqués, dispositions à payer) 1980-1984 (en millions de francs C.F.A.)

	1980	1981	1982	1983	1984
Au 30 septembre..	1980	1981	1982	1983	1984
COMPTES DE DEPÔTS	13 771,6	12 250,4	17 511,5	19 394,1	22 644,0
dont :					
Publics	958,8	753,4	1 487,7	1 050,6	1 621,9
Ordinaires	8 824,3	8 141,2	9 743,5	9 934,1	12 359,1
Bloqués	3 547,0	3 215,9	6 059,0	8 263,9	8 608,9
Disposition à payer	441,3	139,8	221,2	145,4	54,0

Sources : Rapports d'activité B.N.D.S.

2°) Les emprunts obligataires sur le marché national

La B.N.D.S. peut émettre des emprunts sous la forme d'obligations. Les titres ainsi émis peuvent être placés sur le marché national mais aussi, comme on aura l'occasion de le voir, sur les marchés financiers extérieurs.

L'emprunt sur le marché national devrait permettre à la Banque de mobiliser l'épargne des ménages et de recycler les disponibilités des entreprises et des investisseurs institutionnels telles les compagnies d'assurances.

Il ne semble pas que la B.N.D.S. ait émis des obligations placées au plan national. On peut y voir plusieurs raisons, notamment la faiblesse du niveau général du revenu des ménages, le fait que les grandes entreprises filiales de sociétés occidentales placent leur épargne sur les marchés financiers extérieurs plus rémunérateurs, l'inexistence au Sénégal d'un marché obligataire. La création d'un tel marché pourrait être envisagée au niveau de l'U.M.O.A.

La décision de l'émission d'obligations sera, le cas échéant, de la compétence du Conseil d'Administration statuant à la majorité des voix.

B - Les avances du Gouvernement et du Trésor sénégalais

Le Trésor consent à la B.N.D.S. des avances de trésorerie, donc à court terme (un an). Elles portent un intérêt dont le taux est en général celui du taux d'escompte normal (T.E.N.) de la Banque centrale, soit depuis le 24 mars 1986, 9,50 % l'an.

En outre, jusqu'en 1974, semble-t-il, le Trésor sénégalais accordait à la Banque des avances à long terme. Elles ont apparemment été supprimées.

Quant au gouvernement sénégalais, il accorde à la B.N.D.S. des avances à long terme sur son budget.

C - Le refinancement par la Banque centrale et sur le marché monétaire (11)

1°) Les concours de la Banque centrale par le biais du réescompte et de la pension.

L'article 18 paragraphe E du règlement intérieur prévoit la possibilité pour la B.N.D.S. de se procurer des ressources "auprès de la Banque d'émission, en recourant au réescompte, à la mise en pension d'effets publics et privés, ou à des avances sur titres".

Les statuts de la B.C.E.A.O. indique la forme des concours qu'elle peut accorder aux banques. Elle peut : - escompter, acquérir, prendre en pension ou en gage des créances sur l'Etat, les entreprises et particuliers (article 10 alinéa 1) ; - acheter, prendre en pension certains effets ou valeurs déterminés (article 10 alinéa 2) ; - consentir aux banques des avances sur les effets publics créés ou garantis par l'Etat (article 13 alinéa 1) ; - escompter ou réescompter des effets publics n'ayant plus que dix ans à courir créés par l'Etat et les collectivités publiques et qui lui seraient présentés par entre autres les banques pour financer la création ou l'amélioration d'équipements collectifs, d'infrastructure, ou d'actions d'amélioration des conditions de production, ou souscrire au capital d'entreprises concourant au développement (article 15 alinéa 1). Cette participation au capital, dans le cas de la B.N.D.S., constitue une caution morale, puisque, rappelons-le, la fraction détenue par l'Institut d'émission n'est que de 6,25 %.

(11) V. l'étude d'ensemble de M. Amadou M. Wade, "Les opérations de trésorerie dans les banques de l'Union Monétaire Ouest-Africaine", Banque, n°spéc. mars 1983, pp. 27-33; K.Yansané, op.cit. spéc. n°358, 369.

Par la mobilisation des effets représentatifs de crédits à court et moyen terme qu'elle a consentis, la B.N.D.S. se procure de nouvelles liquidités. Celles-ci lui permettront d'accorder de nouveaux crédits ou de rembourser les déposants qui en exprimeront le désir.

La politique de refinancement de la Banque centrale repose depuis le mois de mai 1973 sur la technique dite des "concours globaux". "On appelle concours globaux la totalité des moyens que la Banque Centrale entend mettre à la disposition des établissements bancaires et financiers et des Trésors Nationaux pendant une période annuelle, en fonction de l'évolution prévisible et souhaitable des économies et de l'impératif de l'équilibre monétaire". Il appartient au Comité National du Crédit de procéder à la répartition des concours globaux ainsi arrêtés. La répartition est faite entre trois groupes de bénéficiaires. Les banques et établissements financiers, le Trésor public au titre des obligations cautionnées (12), enfin l'Etat et les collectivités publiques. Il faut préciser que dans la détermination des concours, on fait bien apparaître la distinction entre concours ordinaires et crédits de campagne. Ces derniers sont refinancés sans limitation en raison de leur caractère prioritaire et social. Seuls les premiers sont soumis à programmation et à un contrôle strict presque au jour le jour des opérations réalisées par les banques.

Par ailleurs, la part des concours attribués aux banques et établissements financiers est répartie entre trois catégories de concours à moyen terme. Ceux destinés à la mise en place et à la promotion d'entreprises ; ceux destinés aux petites et moyennes entreprises nationales devant bénéficier d'un financement prioritaire ; enfin, les concours dont l'affectation dépend du libre arbitrage des banques.

(12) Il s'agit, on le sait, des créances du Trésor sur les particuliers et les entreprises.

Par cette nouvelle technique de refinancement, "la B.C.E.A.O. entend renoncer à la politique des engagements fermes de mobilisation. Ainsi, elle se reconnaît le droit de ne pas appliquer au maximum les concours prédéterminés. Elle retrouve ainsi une nécessaire flexibilité dans la mise en oeuvre de son action régulatrice et applique ainsi une politique volontariste" (13).

On ajoutera que tout crédit consenti à une même entreprise et excédant un montant de 100 millions, doit être soumis à autorisation préalable de la Banque centrale. Ce montant est fixé par le Comité National du Crédit et peut varier en fonction de l'évolution économique du pays.

En résumé, l'institut d'émission rappelle que depuis la réforme de 1975, il ne "refinance" plus les crédits mais permet plutôt, par ses interventions, aux banques de boucler, en cas de besoin, leurs impasses de trésorerie. C'est dans cet esprit, toujours selon la Banque centrale, que les limites individuelles de réescompte ont été supprimées. L'autorisation préalable ne rend pas un effet éligible dans son portefeuille. C'est un instrument de contrôle qualitatif et quantitatif des concours bancaires ; la Banque centrale garde toute liberté d'accepter ou de refuser toute signature en garantie de son concours.

a) Le réescompte

La B.N.D.S. peut solliciter des liquidités auprès de l'Institut d'émission en mobilisant des crédits par voie de réescompte. Il s'agit là de l'opération type de refinancement ayant la même nature juridique que l'escompte. Le banquier réescompteur avance le montant des effets - représentatifs de crédits à court ou moyen terme - qui lui sont transmis en propriété.

(13) Joël Bourdin, "La politique monétaire de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest", Banque, déc. 1980, n°spéc. Afrique, p.41

Les supports de mobilisation peuvent être soit des billets individualisés, soit des effets globaux. Les billets individuels admissibles au réescompte sont ceux représentatifs de créances sur les agents économiques figurant sur les listes d'admissibilité établies par la Banque centrale. Ces agents économiques sont classés en deux catégories suivant le critère de la qualité de la signature. La liste des signatures de première catégorie comprend les entreprises dont la solvabilité est incontestable et la rentabilité satisfaisante. Les effets de cette catégorie sont admissibles au réescompte et peuvent être déposés en garantie des avances sur le marché monétaire ou des opérations de pension. Quant à la liste des signatures de deuxième catégorie, elle comprend les entreprises déficitaires ou à rentabilité douteuse, dont l'équilibre financier est fragile et la surface nette insuffisante par rapport à l'endettement constaté. Les effets de cette catégorie sont représentatifs des crédits dont le refinancement ne peut être effectué que par réescompte.

S'agissant des effets globaux, ils sont représentatifs de quatre types de crédits. D'abord, ceux accordés aux petites et moyennes entreprises nationales exerçant une activité productive d'intérêt général. L'encours de ces crédits, toutes banques confondues, doit être inférieur ou égal à un montant déterminé par la Banque centrale. Deuxième type de crédits, ceux consentis pour les investissements immobiliers destinés à la construction d'une habitation principale. Troisièmement, les crédits en vue du financement d'une construction à caractère social. Le montant de chacune de ces deux dernières catégories de crédits est également fixé par la Banque centrale. Enfin, les crédits consentis au titre des encours pour le financement des ventes à crédit par l'intermédiaire des établissements financiers agréés.

Ces différents effets, individualisés et globaux, peuvent être mobilisés par le réescompte soit au taux d'escompte préférentiel ou réduit

(T.E.P.), soit au taux d'escompte normal (T.E.N.) (14). Sont admis au T.E.P. - 7,00 % l'an - les effets privés émis en mobilisation des crédits suivants : les crédits de campagne (15) ; les crédits de financement, soit de stockage de produits de campagne, soit de stocks de report lorsque leur montant représente moins de 40 % des tonnages commercialisés au cours de la campagne ; les crédits à court terme voire à moyen terme ainsi que les crédits à long terme ayant moins de dix ans à courir jusqu'à leur échéance, consentis à des petites et moyennes entreprises nationales (16) ou à des coopératives, directement ou indirectement, par l'intermédiaire d'organismes publics. Pour ces entreprises et coopératives, l'encours global de crédit de toute nature ne doit pas excéder 30 millions de francs C.F.A. De même peuvent être mobilisés au T.E.P., les crédits à court, à moyen et à long terme ayant moins de dix ans à courir jusqu'à leur échéance, dont le total nominal n'excède pas 15 millions de francs C.F.A. accordés à des ressortissants d'un des Etats de l'Union Monétaire et destinés au financement de la construction de leur première habitation principale ou des logements sociaux. Sont également admis au T.E.P. les effets publics n'ayant plus que dix ans à courir créés par les Etats ou les collectivités publiques de l'Union pour financer la création ou l'amélioration d'équipements collectifs, d'infrastructures ou souscrire au capital d'entreprises concourant au développement. Les effets admis au T.E.N. - 9,50 % l'an - sont : tous les effets privés représentatifs de crédits à court, moyen, long terme ayant moins de dix ans à courir jusqu'à leur échéance, non admis au T.E.P. ; les avances sur effets publics et les obligations cautionnées.

-
- (14) "Cette diversification (des taux d'escompte) repose sur l'idée qu'un certain nombre de secteurs d'activités ou de catégories d'agents présentant un caractère prioritaire doivent bénéficier de taux privilégiés". Joël Bourdin, "Monnaie et politique monétaire dans les pays africains de la zone franc", Les Nouvelles éditions africaines, Dakar, 1980, p.52.
- (15) Par crédits de campagne, il faut entendre, selon la B.C.E.A.O., les concours bancaires consentis de façon exclusive et certaine pour la commercialisation des produits agricoles locaux y compris les crédits destinés à financer l'exportation de ces produits, lorsque cette commercialisation est effectuée par l'intermédiaire ou sous la surveillance d'organismes placés directement ou indirectement sous le contrôle de l'Etat ; et lorsque le dénouement de ces concours intervient normalement dans un délai maximum de douze mois à compter du début de la campagne.
- (16) Selon la B.C.E.A.O., sont considérées comme entreprises nationales les entreprises appartenant à des personnes physiques ressortissant de l'un des Etats de l'Union, ou à des sociétés dont le capital est détenu à concurrence d'au moins 51 % par des nationaux (personnes physiques ou morales) de l'Union Monétaire et dont la gestion est assurée par des nationaux de celle-ci.

Une dernière règle mérite d'être relevée. Le mécanisme du réescompte repose sur le principe que le refinancement global consenti à une banque par la Banque centrale, concours confondus de l'émission monétaire et du marché monétaire, ne peut excéder 35 % du total de ses emplois (déduction faite des crédits de campagne et des crédits accordés aux petites et moyennes entreprises nationales de l'U.M.O.A.).

La B.C.E.A.O. n'accepte pratiquement de réescompter que les effets financiers. Ceux-ci doivent en principe être revêtus de deux signatures de personnes, dont la banque, réputées solvables. Toutefois, pour les crédits d'importance modeste, le support de la mobilisation peut être un effet global ne revêtant que la signature de la banque. Cette mesure d'assouplissement concerne les ventes à crédit, les petites et moyennes entreprises nationales dont l'encours de crédits ne dépasse pas 20 millions de francs C.F.A. et les crédits immobiliers dont le coût n'excède pas 10 millions de francs C.F.A.

Le réescompte présente l'inconvénient de la rigidité en ce sens que le banquier perd la propriété des effets réescomptés. De plus, il intervient pour des besoins durables.

b) La pension

La technique de mise en pension est une opération juridique permettant à la Banque de se procurer des ressources à très court terme - un jour - contre remise d'effet individualisés de première catégorie - ceux des entreprises ne soulevant pas de problèmes - voire en cas de besoin d'effets en paquet.

Les auteurs français ont longuement discuté sur la nature juridique de l'opération de pension. L'hésitation porte pour l'essentiel sur deux qualifications possibles. Pour certains auteurs (17), la "pension n'est pas un escompte, en ce qu'il ne transfère pas au détenteur la propriété des effets

(17) Joseph Hamel, "Banques et opérations de banques", Rousseau et Cie, 1943, p.949 ; "L'aval en pension", Banque n°138, déc. 1957, p.707 ; Ripert et Roblot, "Traité élémentaire de droit commercial", 9e éd. T.II, L.G.D.J. 1981, n°2416.

remis" et ne peut non plus être assimilée à une vente en réméré. Elle constituerait en réalité "une mise en gage de l'effet".

D'autres auteurs au contraire considèrent l'opération comme une "vente au comptant assortie d'un engagement de rachat à terme convenu" (18). L'opération emporterait donc *transfert de propriété* de caractère temporaire.

La qualification est importante pour autant qu'elle détermine la nature des relations juridiques entre principalement le remettant et le banquier qui prend les effets en pension. Dans le silence des textes, seule l'interprétation de la *volonté des parties* doit permettre de qualifier l'opération. Précisément, dans la pratique bancaire, tant française que sénégalaise, "l'intention des parties n'est peut-être pas, au demeurant de constituer un gage" (19).

Cela étant, le montant des avances qu'une banque peut obtenir de la Banque centrale contre remise d'un paquet d'effets en pension ne peut excéder 90 % de la valeur desdits effets préalablement déposés.

(18) Michel Vasseur, "Droit et économie bancaires", Les Cours de Droit, 1982-1983, 3e éd. fasc.III, p.1386 ; dans le même sens, Jacques Normand, "Les opérations bancaires de pension", Rev.trim.dr.com. 1966, p.791, spéc. n°23 et s.

(19) Gavalda et Stoufflet, "Droit de la banque", P.U.F., 1974, p.609.

TABLEAU 31 EVOLUTION DES TAUX DES OPERATIONS DE LA B.C.E.A.O. (en % l'an)

: A compter du	: 1.11.1962	: 29.01.1973	: 1.07.1975	: 14.04.1980	: 7.04.1982	: 5.04.1983	: 24.03.1986
: Taux d'escompte normal (T.E.N.)	: 3,50	: 5,50	: 8,00	: 10,50	: 12,50	: 10,50	: 9,50
: Taux d'escompte préférentiel (T.E.P.)	:	:	: 5,50	: 8,00	: 10,00	: 8,00	: 7,00
: Taux des avances sur titre admis en garantie	: 5,00	: 7,00	: 9,50	: 12,00	: 14,00	: 12,00	: 11,00

Sources : B.C.E.A.O., Notes d'information et statistiques n°230, juillet 1975 ; n°274, juillet 1979 ; n°283, mai 1980 ; n°304 avril 1982 ; n°316, mai 1983 ; Téléx n°7265 B.C.E.A.O. (Dakar) du 24 mars 1986.

2°) Le refinancement sur le marché monétaire

La réforme des institutions de l'U.M.O.A. en 1973 avait conduit à l'adoption d'une nouvelle politique de la monnaie et du crédit de la Banque centrale. L'un des objectifs visé était une meilleure utilisation des ressources des pays membres à l'intérieur de l'U.M.O.A. Il fallait donc trouver un moyen d'inciter les détenteurs de capitaux, les banques en premier lieu, à maintenir sur place leurs liquidités ; d'autant qu'elles n'étaient plus autorisées à entretenir des avoirs extérieurs supérieurs à ceux correspondant aux besoins de leurs opérations courantes. C'est dans cet esprit que fut créé le marché monétaire de l'U.M.O.A. le 1er juillet 1975 (20). En fait, ils s'agissait de remédier à une situation qui était la suivante : les différentes banques de l'Union drainaient inégalement les dépôts bancaires. Et les excédents de liquidités de certaines banques ne venaient pas compenser les déficits des autres, ce qui accentuait la dépendance des banques qui ont un déficit en monnaie centrale vis-à-vis de la Banque centrale.

Le marché de l'U.M.O.A. rend possible le placement et la rémunération sur place, à des taux attrayants, des capitaux excédentaires et décourage ainsi les placements de fonds à l'étranger.

Le marché monétaire fonctionne au niveau de chaque Etat membre et / au niveau de l'Union, c'est-à-dire au siège de la B.C.E.A.O. à Dakar. Il comporte trois compartiments : les opérations au jour le jour et les opérations à terme d'un et de trois mois dont l'adjonction date du 1er août 1978. Les concours ont la forme d'avances renouvelables garanties par des effets déposés préalablement auprès de la Banque centrale.

C'est l'occasion de faire remarquer que cette opération de renouvellement des avances comporte une difficulté technique à laquelle la Banque centrale devrait tenter de trouver une solution. En effet pour obtenir le

(20) Sur cette institution, V. "Le marché monétaire de l'Union monétaire Ouest-Africaine", B.C.E.A.O., Notes d'information et statistiques, n°248, mars 1977 ; n°259, mars 1978; K.Yansané, op.cit. n°342.

renouvellement des avances, la B.N.D.S. doit renouveler les billets déposés et arrivés à échéance. Il faut donc demander aux débiteurs concernés de signer de nouveaux billets de mobilisation. Ce que ceux-ci n'acceptent légitimement de faire que contre remise des anciens billets que précisément la Banque Centrale, elle, ne veut restituer à la B.N.D.S., qu'en échange de nouveaux billets garantissant les avances. Il y a donc là un cercle vicieux dont la Banque n'arrive à s'affranchir que grâce à la collaboration des emprunteurs compréhensifs.

La solution à trouver pourrait résider dans la conservation sous dossier par la Banque au nom de la Banque Centrale des billets de même échéance à mobiliser. L'Institut d'émission acceptera la mobilisation sur remise d'un bordereau récapitulatif des billets concernés. On pourrait imaginer que la Banque Centrale dans un souci de sécurité, contrôlerait au moment de la remise du bordereau, la concordance entre les billets mentionnés dans le document de mobilisation et ceux destinés à être mis sous dossier en son nom. Cette solution aura l'avantage pour la Banque de procéder plus facilement avec les clients au renouvellement des billets et en conséquence celui du bordereau.

Dans ce mécanisme de redistribution des liquidités excédentaires, c'est la Banque Centrale qui constitue le pivot ; tandis que les participants sont essentiellement des banques. L'Institut d'émission joue le rôle d'intermédiaire. Il reçoit en dépôts dans des comptes spéciaux rémunérés, les disponibilités des banques prêteuses. Et dans la limite de ces dépôts, il redistribue sous sa responsabilité, aux banques emprunteuses dont les liquidités sont insuffisantes. Les effets admis en garantie des avances sont constitués par des effets de campagne, par des effets globaux de mobilisation et par des effets représentatifs de crédit à court terme portant une signature de première catégorie. En fait, il s'agit d'effets admissibles au refinancement de l'Institut d'émission par la procédure des pensions ou des avances garanties. Ils doivent être d'un montant égal ou supérieur à un million de francs

C.F.A. et avoir une échéance minimale de cinq jours et maximale de 180 jours. Ces conditions ont été posées afin de limiter le nombre et les mouvements - entrées et sorties - des effets en dépôts. L'encours cumulé des avances garanties accordées au titre du marché monétaire ou de la pension ne doit pas excéder 90 % du montant nominal des valeurs déposées. La confrontation entre l'offre et la demande de liquidités se fait d'abord au niveau de chaque place par l'Agence nationale de la B.C.E.A.O. Trois cas de figures sont possibles : équilibre, excédent, déficit. S'il y a égalité entre l'offre et la demande, l'Agence nationale redistribue entre les banques déficitaires. S'il y a des disponibilités excédentaires, le siège de la B.C.E.A.O. les absorbe pour les mettre à la disposition des places déficitaires. En cas de demandes excédentaires, les disponibilités sont réparties entre les banques emprunteuses au prorata du volume de leurs dépôts.

Les demandes d'avances et les ordres de dépôts remis à la Banque centrale sont irrévocables. Par ailleurs, sur chaque place, les dépôts sont affectés en priorité à la couverture des demandes locales. On précisera également qu'en principe, une banque prêteuse ne peut intervenir sur le marché qu'après avoir remboursé les concours accordés par la Banque centrale au taux d'escompte préférentiel (T.E.P.).

Du point de vue comptable, le remboursement des dépôts à un jour se fait d'office par crédit du compte ordinaire.

Dernière précision : les banques ne doivent pas placer sur le marché à titre d'excédents de trésorerie les fonds qu'elles se sont procurés auprès de la Banque centrale au T.E.P. Cette mesure est destinée à empêcher toute spéculation dans ce domaine.

Les taux sont fixés par le Gouverneur de la Banque centrale. On a voulu à l'origine que ces taux soient établis à un niveau voisin de ceux pratiqués sur les marchés extérieurs, et plus particulièrement sur le marché de Paris. On voulait aussi tenir compte des facilités de transfert entre la

France et les Etats de l'U.M.O.A. Les autorités monétaires de l'Union ont du reste voulu que les banques utilisent le marché monétaire comme première source de refinancement et que, par conséquent, les concours de la Banque centrale par le biais du réescompte au taux d'escompte normal n'interviennent qu'en dernier ressort.

Dans ce but, l'Institut d'émission peut orienter d'autorité les demandeurs sur le marché monétaire au détriment du guichet du réescompte. En 1984 par exemple, le résultat d'une telle action a été le doublement par rapport à l'année précédente des avances accordées au titre du marché monétaire, soit 123,7 milliards à fin décembre contre 51,7 milliards à fin décembre 1983 (21).

Cette orientation des demandes de refinancement en priorité sur le marché monétaire explique sans doute aussi que le marché au jour le jour de l'Union ait un "profil déficitaire" (22) à l'exception des années 1977 et 1983 qui ont connu des situations excédentaires. Ainsi notamment en 1984, pour l'ensemble des Etats de l'Union, les dépôts sur le marché monétaire au jour le jour se sont établis en moyenne à 56,6 milliards de francs C.F.A. par séance et les demandes d'avances se sont chiffrées en moyenne à 92,2 milliards par séance. De sorte que les demandes ont été couvertes à concurrence de 82,6 %.

(21) La part du marché monétaire dans le total des refinancements de la Banque centrale a évolué comme suit au sein de l'U.M.O.A. :

- 1975 (5 mois)	2,2 %	1980	4,2 %
- 1976	5,1 %	1981	3,7 %
- 1977	7,9 %	1982	5,0 %
- 1978	4,8 %	1983	5,1 %
- 1979	6,0 %	1984	12,9 %

Source: B.C.E.A.O. Notes d'information et statistiques, n°338, mai 1985.

(22) V. "Le marché monétaire de l'Union monétaire Ouest-Africaine en 1984", B.C.E.A.O., Notes d'information et statistiques, n°338, mai 1985.

S'agissant du marché monétaire à terme - un mois et trois mois - de l'Union, celui-ci a connu deux tendances. De 1978 à 1981, les deux compartiments "ont été surtout "animés... du côté des demandes d'avances, n'enregistrant que de rares dépôts. A partir de 1982, la tendance s'est renversée pour faire apparaître une prépondérance des offres sur les besoins en raison notamment des rémunérations offertes" (23). En effet, selon la Banque centrale, l'essor particulier que le marché à terme a connu en 1983 et 1984 du côté des déposants, serait dû essentiellement à la faiblesse relative du loyer de l'argent au jour le jour par rapport au taux rémunérateur sur le marché à terme, particulièrement le compartiment à trois mois sur lequel la rémunération est la plus élevée. De même, en ce qui concerne les avances, les conditions de taux - ressources moins chères sur le marché au jour le jour que sur le marché à terme - ont conduit les opérateurs à emprunter le moins possible sur les échéances longues (24).

Il paraît au total que le solde des opérations de dépôts et d'avances dans l'Union a été légèrement excédentaire en 1984 tout comme il l'a été en 1977 et en 1983. Il semble donc que d'une part, "dans l'ensemble, la réalisation de l'objectif de rétention des liquidités excédentaires en vue de leur utilisation dans l'Union, s'est à nouveau illustrée... par l'importance des placements des banques sur le marché". D'autre part, "l'allégement des conditions d'accès des demandeurs pour permettre un meilleur recyclage des importantes liquidités disponibles" a eu comme conséquence un accroissement des avances accordées "au détriment des interventions habituellement faites par l'Institut d'émission par voie de réescompte"(25). Voilà deux objectifs - la rétention et l'utilisation dans l'Union des liquidités excédentaires et le refinancement prioritaire sur le marché monétaire - que les autorités monétaires de l'U.M.O.A. ne sont pas loin d'atteindre.

-
- (23) B.C.E.A.O. Notes d'information et statistiques, n°338, mai 1985, préc.
A titre d'illustration, en 1984, sur les deux compartiments à terme réunis les dépôts cumulés se sont chiffrés à près de 270 milliards alors que le cumul des demandes d'avances est seulement de 15,8 milliards.
- (24) V. Tableau 32 les différences de taux des dépôts et des avances entre le marché au jour le jour et le marché à terme.
- (25) B.C.E.A.O., Notes d'information et statistiques, n°338, mai 1985.

On rappellera que depuis le premier semestre de l'année 1981, les taux d'intérêt appliqués aux opérations du marché monétaire de l'U.M.O.A. sont restés fixés en permanence au-dessus du taux d'escompte normal à l'exception d'une courte période allant du 22 mars au 5 avril 1983. Ces taux d'intérêt dont la réduction amorcée en 1983 s'est poursuivie en 1984, a, semble-t-il, fortement influencé l'évolution des transactions.

S'agissant plus particulièrement de la place de Dakar, ce marché est resté déficitaire depuis 1979 en ce qui concerne le compartiment au jour le jour. Ainsi par exemple en 1984, les dépôts se sont chiffrés en moyenne par séance à 16,2 milliards et les demandes d'avances se sont fixés à 30,0 milliards en moyenne par séance. Ces demandes entièrement couvertes, l'ont été pour plus de la moitié sur ressources locales et le restant sur ressources en provenance des Etats excédentaires de l'Union. On notera cependant que de 1981 à 1983, la place de Dakar a réalisé la plus grande part des transactions enregistrées dans l'U.M.O.A. Toutefois, le marché à un mois connaît une animation relativement réduite. Ainsi en 1984, deux banques seulement sur douze ont opéré sur ce marché, les placements de l'une étant totalement accordés à l'autre pour un montant cumulé de 5,7 milliards. Quant au marché à trois mois, il n'a connu aucune animation sur la place de Dakar (26).

Globalement, les avances accordées sur la place de Dakar ont enregistré une hausse sensible en 1984 puisque leur part dans les refinancements de la Banque centrale est passée en moyenne de 11,6 % en 1983 à 20,2 %. Précisons pour terminer, que la différence entre le taux prêteur payé sur les dépôts des banques et le taux emprunteur, uniforme dans toute l'Union monétaire, consitue la commission destinée à rémunérer l'intervention de la Banque centrale. Cette marge se situe en moyenne autour de 0,25 point.

(26) En 1984, l'animation du marché à trois mois a été assurée sur quatre places : Bamako, Lomé, Niamey et Ouagadougou.

TABLEAU 32 U.M.O.A. - EVOLUTION DES TAUX DU MARCHE MONETAIRE

DATES	Jour le Jour		Un mois		Trois mois	
	Dépôts	Avances	Dépôts	Avances	Dépôts	Avances
1 juillet 1975	7,000	7,125				
1 février 1976	6,500	6,750				
1 mars 1976	7,250	7,500				
1 mai 1976	6,750	7,000				
14 août 1976	7,250	7,500				
8 août 1977	7,000	7,250				
21 février 1978	7,500	7,750				
10 avril 1978	7,250	7,500				
24 juillet 1978	7,000	7,250				
1 août 1978	7,000	7,250	7,063	7,313	7,125	7,375
5 mars 1979	6,125	6,375	6,250	6,500	6,500	6,750
25 juin 1979	6,875	7,125	7,000	7,250	7,250	7,500
9 juillet 1979	7,125	7,375	7,250	7,500	7,500	7,750
23 juillet 1979	7,500	7,750	7,625	7,875	7,875	8,125
30 juillet 1979	7,625	7,875	7,750	8,000	8,000	8,250
6 août 1979	7,750	8,000	7,875	8,125	8,125	8,375
15 octobre 1979	8,750	9,000	8,875	9,125	9,125	9,375
12 novembre 1979	9,750	10,000	9,875	10,125	10,125	10,375
10 mars 1980	10,750	11,000	10,875	11,125	11,125	11,375
14 avril 1980	9,750	10,0625	9,875	10,125	10,125	10,375
25 mai 1981	14,750	15,0625	14,875	15,125	15,125	15,375
14 décembre 1981	14,250	14,5625	14,375	14,625	14,625	14,875
22 février 1982	13,750	14,0625	13,875	14,125	14,125	14,375
29 mars 1982	15,250	15,5625	15,375	15,625	15,625	15,875
12 juillet 1982	14,750	15,0625	14,875	15,125	15,125	15,375
23 août 1982	14,000	14,3125	14,125	14,375	14,375	14,625
8 novembre 1982	13,500	13,8125	13,625	13,875	13,875	14,125
20 décembre 1982	13,000	13,3125	13,125	13,375	13,375	13,625
22 mars 1983	11,000	11,3125	11,125	11,375	11,375	11,625
13 juin 1983	12,000	12,3125	12,125	12,375	12,375	12,625
2 juillet 1984	11,750	12,0625	11,875	12,125	12,125	12,375
16 juillet 1984	11,500	11,8125	11,625	11,875	11,875	12,125
13 août 1984	11,250	11,5625	11,375	11,625	11,625	11,875
10 septembre 1984	11,000	11,250	11,125	11,375	11,375	11,625
29 octobre 1984	10,750	11,000	10,875	11,125	11,125	11,375

Source : B.C.E.A.O, Notes d'information et statistiques, n°338, mai 1985.

§ 2 - Les ressources d'origine étrangère ou internationale destinées au développement

D'après l'article 19 du règlement intérieur, la B.N.D.S. est habilitée d'une part, "à contracter des emprunts ou solliciter des lignes de crédit auprès d'organismes extérieurs de caractère national ou international, publics ou privés" (A) ; d'autre part, "elle peut placer des emprunts obligataires sur les marchés financiers extérieurs" (B).

A - Les concours des organismes extérieurs

1°) Les concours de la Caisse Centrale de Coopération Economique (C.C.C.E.) (2)

L'article 15 des statuts de la Caisse Centrale dispose que les concours financiers de celle-ci peuvent être consentis sous forme d'avances, de prises de participation ou de garanties.

Jusqu'en 1975, les prêts à long terme accordés par la Caisse Centrale aux banques nationales de développement, y compris bien évidemment la B.N.D.S., l'ont été suivant deux procédures : celles des "avances globales" et celle des "avances spéciales".

- *Les avances globales* servent à financer des opérations de crédit agricole, artisanal ou immobilier de faible montant et de caractère social, ou à aider les petites et moyennes entreprises. Pour ce type d'opérations, un programme détaillé d'emploi des fonds ne pourrait guère être soumis à la Caisse Centrale avant l'octroi de son concours. La décision de consentir une avance globale dépend donc essentiellement des résultats précédemment obtenus par l'établissement de crédit demandeur, de sa situation financière et notamment de l'exactitude avec laquelle il assure le recouvrement de ses propres

(27) Sur la C.C.C.E., V. not. : A.Postel-Vinay, "La Caisse Centrale de Coopération économique", Bulletin de liaison et d'information de l'Administration centrale des finances, n°27, juillet-sept. 1964 ; Imprimerie nationale 1964 ; "L'évolution récente des opérations de la Caisse Centrale en Afrique Noire et à Madagascar", Coopération et développement, n°14, janv.-fév. 1967, pp. 8-23 ; C.C.C.E., "30 ans au service du développement : 1946-1976 ; B.S., "La Caisse centrale de Coopération Economique et les banques de développement", Europe-Outremer, n°537, oct. 1974, pp. 34-36 ; "La Caisse Centrale de Coopération Economique", in les Banques de développement dans le monde, t.1, Dunod, 1974, pp. 403-414. "Caisse Centrale de Coopération Economique", brochure illustrée, sans date.

créances. Les avances globales ne sont d'ailleurs renouvelées par la C.C.C.E. que dans les pays où les bénéficiaires de crédits payent normalement leurs échéances.

Elles ne peuvent être utilisées que pour des opérations à caractéristiques économiques, sociales et financières bien déterminées. Les justifications correspondantes sont fournies par la banque emprunteuse à l'appui de chacune de ses demandes de fonds.

L'avantage de cette catégorie de concours est qu'en raison de son caractère durable et de l'étendue de son objet, elle permet à la banque emprunteuse de concevoir et de mettre en oeuvre une politique de crédit aux agents économiques nationaux présentant un certain caractère d'autonomie. Malheureusement depuis 1963, la C.C.C.E. n'a plus maintenu le principe de la fourniture d'avances globales à la B.N.D.S. alors qu'elles constituaient pour cette institution, un appoint financier certain. La raison en est, semble-t-il, le jugement défavorable porté par la Caisse Centrale sur les méthodes de gestion et la réalité de la remise en ordre des comptes de l'ex-Banque sénégalaise de développement. La reprise de cette forme d'assistance financière était soumise à la condition que la B.N.D.S., héritière de la B.S.D., réalise son redressement financier.

- Toutefois, la Caisse Centrale a continué d'accorder à la B.N.D.S. des *avances spéciales*. Celles-ci sont consenties "pour des investissements d'un montant unitaire plus élevé. Elles sont accordées cas par cas, projet par projet. Elles servent en général, au financement d'entreprises industrielles ou pour des équipements publics de faible ou moyenne importance, intéressant des collectivités secondaires" (28). Chaque projet est étudié à la fois par la Banque et par la Caisse Centrale. Ensuite, cette dernière

(28) A.Postel-Vinay, "L'évolution récente des opérations de la Caisse Centrale en Afrique Noire et à Madagascar", art.préc., p.13.

soumet à l'appréciation du Conseil d'Administration de la B.N.D.S. une proposition de prêt et les conditions formulées. Cette procédure présente pour l'Etat du Sénégal un intérêt qui mérite d'être souligné. L'Etat étant représenté au Conseil, il pourra "connaître et approuver - voire proposer des rectifications par conseil interposé - dans tous leurs détails, les conditions du prêt de la Caisse Centrale ; et celle-ci possède elle-même l'assurance que ce concours et ses modalités ont bien l'entier accord" du gouvernement (29).

Dans l'appréciation d'un projet industriel, la Caisse Centrale tient compte essentiellement de trois critères : l'existence de débouchés, un apport en capital initial nécessaire au lancement de l'entreprise et la qualité du ou des promoteurs.

En règle générale, pour la Caisse Centrale, l'octroi de prêt dépend toujours des perspectives d'équilibre financier des projets, de leur intérêt économique ou social pour les pays en cause, de la situation budgétaire ou du crédit des demandeurs, des efforts qu'ils font eux-mêmes et des garanties qu'ils peuvent offrir, et bien entendu des moyens financiers dont la C.C.C.E. peut elle-même disposer.

On ajoutera que l'aide aux communes et autres collectivités publiques secondaires, pour la réalisation de travaux d'infrastructure et d'urbanisme, revêt presque toujours la forme d'avances spéciales consenties cas par cas à la B.N.D.S. Il en est de même pour les concours aux sociétés et organismes publics de compétence régionale ou locale ou aux entreprises privées pour les concours à long terme d'importance moyenne. Toutefois, dans ce dernier cas, il semble qu'en raison des difficultés de fonctionnement de la B.N.D.S., l'Etat souhaite que la Caisse Centrale utilise plutôt le canal de l'Union Sénégalaise de Banque (U.S.B.), voire la Société financière sénégalaise pour le développement de l'industrie et du tourisme

(29) A.Postel-Vinay, "L'évolution récente des opérations de la Caisse Centrale en Afrique Noire et à Madagascar", art.préc. p.13.

(S.O.F.I.S.E.D.I.T.), comme intermédiaires dans la distribution de certains crédits à long terme au secteur privé. A notre avis, l'explication se trouve non pas dans un désintérêt à l'égard de la B.N.D.S., mais plutôt dans la répartition théorique des compétences entre l'U.S.B. et la B.N.D.S. ; et à l'heure actuelle, par une absence regrettable de définition officielle claire et précise, avec un mécanisme de contrôle, des domaines de compétences des différentes institutions nationales de développement. On rappellera qu'en 1969, un groupe de travail constitué à l'initiative du Ministre des Finances et des Affaires économiques de l'époque avait rendu les conclusions qui suivent. Les avances de la C.C.C.E. destinées aux collectivités et établissements publics devraient transiter par la B.N.D.S. ; en revanche, le crédit industriel et le crédit artisanal devraient relever de la compétence de l'U.S.B. chargée d'assurer l'assistance financière aux hommes d'affaires sénégalais. Cette répartition des activités, qui, précisons-le, ne concerne que les opérations dépendant directement de l'Etat, était entrée en vigueur le 1er octobre 1970. La question que l'on peut se poser est de savoir si elle a été rigoureusement respectée.

Qu'il s'agisse d'équipements publics ou d'autres investissements d'intérêt économique ou social, l'aide de la Caisse Centrale n'est consentie que si la situation financière de la collectivité ou de l'organisme bénéficiaire est saine. La C.C.C.E. s'interdit à juste titre de financer les déficits.

En 1975, la Caisse Centrale a mis en oeuvre une nouvelle procédure d'intervention dite du "2e guichet".

Les modalités classiques d'intervention - avances globales et avances spéciales - sont dites maintenant du "1er guichet".

Les prêts accordés au titre du premier guichet le sont sous la forme soit de prêts ordinaires, soit de prêts à conditions spéciales (30). Ils sont consentis à des conditions de taux relativement faibles.

(30) V. Rapport annuel C.C.C.E. 1984, p.23.

En ce qui concerne le "2e guichet", il s'agit de prêts consentis aux conditions du marché financier. Le prêt se décompose habituellement en plusieurs tranches de versement et exige ainsi des emprunts successifs de la C.C.C.E. Aussi, cette dernière ne prend-elle au départ qu'un engagement global de financement pour un projet déterminé. Le taux d'intérêt et les annuités de remboursement sont ensuite fixés lors du versement de chaque tranche de prêt en fonction de ceux que la Caisse Centrale a elle-même trouvés sur le marché financier français. Le taux de ces prêts qui était de 15,5 % en 1982 a pu être ramené à 15,25 % au mois de novembre 1983 et à 13,3 % en décembre 1984. Ainsi, la C.C.C.E. peut procurer, grâce à la garantie de l'Etat français, des conditions meilleures que celles que ses partenaires auraient pu obtenir en s'adressant directement au marché financier.

Les prêts du "2e guichet", compte tenu de leur coût élevé, sont entièrement affectés à des investissements productifs, à des opérations comportant en elles-mêmes une rentabilité suffisante pour pouvoir supporter un taux d'intérêt aux conditions du marché.

En 1978, la Caisse Centrale a consenti à la B.N.D.S. aux conditions du "2e guichet" une avance de 50 millions de francs français, soit 2,5 milliards de francs C.F.A. Ce concours était destiné à financer divers investissements que le Sénégal veut réaliser dans les domaines de la recherche scientifique, de l'hydraulique, du développement rural, du tourisme et de l'infrastructure routière. Il a bénéficié de l'aval de la République du Sénégal et de la garantie subsidiaire de l'Etat français (31). En fait, il semble que cette avance ait été accordée pour couvrir l'emprunt lancé par la B.N.D.S. La durée de remboursement a été fixée à 15 ans avec un différé d'amortissement de 3 ans et demi ; le taux étant de 10,2 %.

(31) V. Rapport annuel C.C.C.E. 1978, P.58.

La B.N.D.S. a également bénéficié en 1980 d'un prêt de 200 millions de francs français, soit 10 milliards de francs C.F.A., toujours sur le "2e guichet" de la Caisse Centrale. Ces fonds devaient être affectés par la Banque au financement d'investissements productifs inscrits au budget d'équipement de l'Etat (32). Ce prêt a été consenti aux conditions financières suivantes. Durée : 15 ans ; différé d'amortissement : 3 ans et demi ; taux : 12,77 % ; commission sur engagement ou encours : 0,10 % l'an ; garantie de l'Etat français.

Les prêts de la Caisse Centrale comportent presque toujours une période d'*amortissement différé*. Il s'agit là d'un avantage important pour les emprunteurs, notamment les nouvelles entreprises. M. Postel-Vinay le soulignait en ces termes : "l'existence de cette période d'amortissement différé permet d'augmenter, au maximum, le montant des crédits bancaires qui s'associent (aux prêts de la Caisse Centrale). Grâce à ce "différé", les emprunteurs peuvent en effet consacrer tous leurs efforts de remboursement à leurs crédits à moyen terme, pendant les années d'amortissement de ces crédits" (33). On peut toutefois craindre un sur-endettement des entreprises bénéficiaires. La B.N.D.S. devra donc toujours veiller à ce que leur capacité d'endettement ne soit pas dépassée.

D'une manière systématique, la Caisse Centrale prête aux banques nationales de développement et aux autres institutions nationales concourant au développement avec l'aval des Etats intéressés. Ce principe a pratiquement toujours été appliqué au cas du Sénégal. Aussi, les concours accordés à la B.N.D.S. sont-ils assortis de la garantie de l'Etat sénégalais. Cette politique a été adoptée au lendemain de l'accession à l'indépendance des pays d'Afrique tropicale. Elle se justifie "par le fait que les avances de la Caisse Centrale forment une partie de l'aide de la France aux Etats africains.

(32) V. Rapport annuel C.C.C.E. 1980, p.93.

(33) A. Postel-Vinay, "L'évolution récente des opérations de la Caisse Centrale en Afrique Noire et à Madagascar", art.préc. p.14.

Ces avances ne sont pas accordées pour servir les intérêts particuliers d'entreprises ou de collectivités, mais pour concourir au progrès économique et social des pays où elles se réalisent, dans le cadre des politiques de développement définies par les Gouvernements de ces pays". L'aval de l'Etat "garantit à la Caisse Centrale que le Gouvernement intéressé considère comme prioritaire l'opération proposée et souhaite, de façon certaine, la voir bénéficier de son concours" (34). Ce qui met, à l'évidence, la Caisse Centrale à l'abri d'éventuelles contestations sur la légitimité des opérations traitées.

Cette procédure présente également un avantage pour l'Etat sénégalais lui-même. En effet, son aval lui donne la possibilité de surveiller les opérations qui se font sur le territoire et de réaliser au mieux ses plans d'investissement. Il reste qu'il aura intérêt à avoir l'assurance d'une bonne utilisation des fonds empruntés. Il en a les moyens puisqu'il est l'actionnaire majoritaire de la Banque. Au surplus, en tant qu'avaliste, et donc débiteur accessoire, il pourrait être amené à supporter le remboursement des prêts en cas de défaillance du débiteur principal, la B.N.D.S. C'est donc une protection juridique relativement efficace pour la Caisse Centrale. L'efficacité réelle dépend de la solvabilité de l'Etat lui-même, sinon la garantie serait illusoire ; il semble que la C.C.C.E. n'ait jamais eu à faire appel en garantie.

Dans tous les cas, la Caisse Centrale se donne les moyens de contrôler l'utilisation finale des prêts qu'elle accorde. Ceux-ci devant eux-mêmes permettre à la B.N.D.S. de consentir à son tour des prêts au bénéficiaire final. Les prêts de la B.N.D.S. sont accordés par déblocages successifs sur demande de l'emprunteur. Après déblocage, la B.N.D.S. mobilise les tranches successives de l'avance auprès de la C.C.C.E. . Précisément, la Caisse Centrale subordonne cette mobilisation à certaines conditions. En général, la pro-

(34) A. Postel-Vinay, "L'évolution récente des opérations de la Caisse Centrale en Afrique Noire et à Madagascar", art.préc. p.12.

duction de documents tels les lettres de commandes et marchés signés avec les entreprises choisies pour l'exécution des travaux et la fourniture du matériel, un état certifié exact faisant, notamment apparaître le montant des dépenses déjà réglées, accompagné des factures acquittées correspondantes.

Pour terminer l'examen des avances de la C.C.C.E., rappelons que cette dernière accordait à la B.N.D.S. jusqu'en 1969, des concours pour le financement des programmes agricoles. Ces concours étaient consentis sous forme de mobilisation de crédits à moyen terme agricoles - 5 et 2 ans. Ils ont permis à la Banque d'assurer son action essentielle pour le développement des productions agricoles, à savoir le financement des programmes d'équipement du secteur rural. En 1968, le moyen terme 2 ans a été abandonné. Et, l'année suivante, cette forme de concours fut purement et simplement supprimée. La Caisse Centrale n'intervient plus dans ce domaine au niveau de la B.N.D.S. Elle a été relayée par la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (B.I.R.D.). Aussi, la B.N.D.S. a-t-elle souhaité mais en vain que la Caisse Centrale reprenne ses avances globales suspendues, rappelons-le, en 1963. A la date du 30 septembre 1983, l'encours des crédits à long terme de la C.C.C.E. - avances spéciales - accordés à la B.N.D.S. s'élève à 5 759 817 435 Francs C.F.A.

TABLEAU 33 CONDITIONS FINANCIERES DES PRETS DE LA C.C.C.E.

	PREMIER GUICHET		DEUXIEME GUICHET (5)
	Prêts à conditions spéciales (1)	Prêts à conditions ordinaires (2)	(Prêts normaux aux conditions du marché financier français)
DUREE	30 ans	10 à 20 ans (3)	10 à 20 ans
TAUX D'INTERET	1,5 % pendant 10 ans (période de différé) 2 % pendant les 20 années suivantes	3 à 5 % (4)	voisin du taux du marché
DIFFERE D'AMORTISSEMENT	10 ans	5 à 7 ans	5 à 7 ans
GARANTIES	Aval du gouvernement bénéficiaire		Aval du gouvernement bénéficiaire
DEVISES	FF		FF

Source : Peyrard, Prat, Soularue, Avenel, Burdin, op.cit. 1985, p.322 ; Rapport annuel C.C.C.E. 1984, p.23.

- (1) Ces prêts sont financés par des avances à très long terme du Fonds de développement économique et social (F.D.E.S.). Ils contiennent un "élément don" qui atteint 70 % de leur montant selon les règles de calcul du Comité d'aide au développement (C.A.D.). V. Rapport annuel C.C.C.E. 1979, p.23.
- (2) Ces prêts bénéficient d'une bonification d'intérêt versée par le Trésor public français. Cette aide permet à la Caisse Centrale d'offrir des taux réduits compris entre 3 et 5 %.
- (3) La durée moyenne a été de : 16 ans et 4 mois en 1980 (V. Rapport annuel C.C.C.E. 1980, p.24) ; 18, 4 ans en 1981 (V. Rapport annuel C.C.C.E. 1981, p.25)
- (4) Le taux d'intérêt moyen a été de 5,8 % en 1980; 5,61% en 1981 ; 4,98 % en 1982 ; 4,91 % en 1983 et 4,94 % en 1984.
- (5) Ces prêts ne sont pas comptabilisés dans l'aide publique au développement. En 1982 et compte tenu de leur coût élevé, la "presque totalité des concours accordés sur le 2e guichet ont été jumelés avec des taux du 1er guichet de telle sorte que le taux moyen n'excède pas celui de la rentabilité prévisionnelle des projets". V. Rapport annuel C.C.C.E 1982, p.32. Il en a également été ainsi en 1981 pour de très nombreux prêts. V. Rapport annuel C.C.C.E. 1981, p.27.

Les prises de participation constituent la deuxième modalité des concours financiers accordés par la Caisse Centrale aux banques nationales de développement. Ayant participé à la création des "sociétés de crédits sociaux", la C.C.C.E. en est restée actionnaire après leur transformation en banques de développement au lendemain des indépendances africaines. Mais sa part dans le capital social qui était largement prépondérante à l'origine a été progressivement réduite au fur et à mesure des augmentations de capital. Il y a à cela deux raisons au moins. La première, c'est que la Caisse Centrale, en diminuant le nombre de ses représentants cherche à favoriser l'intégration de ces banques à leur environnement économique et politique national. La deuxième raison est qu'elle veut faciliter les souscriptions de partenaires étrangers. La B.N.D.S. est un exemple illustrant pour partie cette attitude de la Caisse Centrale ; attitude que l'on peut expliquer moins par l'application de la politique d'intervention de la C.C.C.E. que par la volonté de l'Etat sénégalais d'orienter l'aide au développement. Nous avons eu l'occasion de faire remarquer qu'en 1973 l'augmentation du capital social de la Banque a été souscrite à titre principal par l'Etat sénégalais, certes avec un appui de la Banque Centrale. Quant à la C.C.C.E., sa participation est demeurée la même en valeur. Mais tout en restant actionnaire en second rang, sa part dans le capital social a sensiblement diminué, soit de 27,58 % à 15,63 %. Cependant, dans le même temps, elle a augmenté sa participation dans d'autres institutions nationales de crédit de sa zone d'intervention.

On évoquera à cette occasion l'activité de P.R.O.F.A.R.C.O., Société de promotion et de participation pour la coopération économique. Cette société anonyme filiale à 100 % de la Caisse Centrale, a été créée en août 1977 afin de faciliter la promotion des entreprises de taille moyenne du secteur industriel et agro-industriel dans les pays de la zone d'intervention de la C.C.C.E. , c'est-à-dire essentiellement en Afrique au sud du Sahara et dans les territoires d'outre-mer. L'essentiel de son intervention consiste à prendre des participations à titre de complément dans des sociétés d'étude ou

d'exploitation, en voie de création ou de réorganisation. Toutefois, elle peut également aider à la mise en place de concours financiers de la Caisse Centrale ou d'organismes financiers comme les banques nationales de développement. Ces concours peuvent être soit des prêts à long terme à la société pour le financement de ses investissements, soit des prêts aux partenaires locaux ou français en vue de les aider à souscrire leur participation. Car précisément, la P.R.O.P.A.R.C.O. s'est donné pour vocation de faciliter l'association des partenaires techniques français et d'investisseurs locaux. Elle joue le rôle de catalyseur pour la mise au point des projets et la concertation des initiatives des investisseurs français - notamment les petites et moyennes industries -, et des promoteurs publics ou privés africains, l'objectif étant de créer les conditions favorables à des transferts de technologie. Aussi, pratiquement, les participations de la P.R.O.P.A.R.C.O. doivent-elles être non seulement temporaires mais aussi minoritaires et de montants modestes - jusqu'en 1980, entre 80 000 et 400 000 francs français soit 6,7 % et 26,7 % du capital d'origine de l'entreprise concernée -. Par ailleurs, la présence de partenaires locaux est exigée ; celle de professionnels français est en fait nécessaire. Enfin, l'accord du gouvernement du pays d'accueil est toujours requis pour s'assurer que les projets envisagés correspondent bien aux objectifs de la politique économique de l'Etat.

Bien que l'idée qui a prévalu lors de la création de la P.R.O.P.A.R.C.O. soit généreuse, on peut exprimer au moins deux sortes de craintes. La première est relative aux difficultés de tous ordres qu'il y a à mettre en oeuvre une technique de contrôle permanent et efficace du transfert effectif de technologie. Et comment procéder à un arbitrage des techniques à transférer ? Certes la P.R.O.P.A.R.C.O. essaie de s'assurer au départ

que toutes les dispositions sont prises à cette occasion pour que le partenaire français apporte de façon effective sa compétence technique, commerciale et administrative. Il n'empêche que ce qui compte en définitive, c'est le résultat. Car, il faut éviter que les pays que l'on est censé "aider" ne servent en ce domaine de dépotoir, ce qui risquerait de maintenir, voire d'accentuer leur retard technologique. Nous pensons que la meilleure coopération industrielle est celle qui doit susciter l'esprit de création.

Deuxièmement, en réservant l'exclusivité de son intervention à la mise en relations de partenaires français et locaux d'un pays en développement en tant que tel, on peut craindre que l'action de la P.R.O.P.A.R.C.O., quels que soient ses mérites, ne renforce beaucoup trop la dépendance verticale des pays d'accueil aux dépens de l'articulation des économies africaines. Car le rôle de la P.R.O.P.A.R.C.O. est aussi d'offrir aux entreprises françaises de taille moyenne, des services de prospection et d'études nécessaires pour découvrir de nouveaux marchés et pour assurer leur approvisionnements.

La Caisse Centrale accorde un troisième type de concours aux banques nationales de développement, celui de l'octroi de *garanties d'emprunt* sur le marché financier français.

Ces deux problèmes, le placement et la garantie, étant étroitement liés, nous les traiterons plus loin dans une même rubrique consacrée aux emprunts sur les marchés financiers extérieurs.

TABLEAU 34 PRINCIPALES PARTICIPATIONS FINANCIERES DE LA C.C.C.E. AU SENEGAL SOUSCRITES SUR SES FONDS PROPRES

Sociétés	Capital souscrit par la C.C.C.E. (en francs C.F.A.)	Part du capital détenue par la C.C.C.E. (en %)	Activité de l'organisme
1 - Banque nationale de développement du Sénégal (B.N.D.S.)	375 000 000	15,62	Prises de participation. Octroi de crédits aux secteurs secondaires et tertiaires.
2 - Société financière sénégalaise pour le développement de l'industrie et du tourisme (S.O.F.I.S.E.D.I.T)	100 000 000	7,69	Banque de développement spécialisée : octroi de crédits et prises de participa- tion
3 - Société nationale des études de développement du Sénégal (S.O.N.E.D.)	10 000 000	10,20	Société d'études, de recherche et de dé- veloppement
4 - Société industrielle des applica- tions de l'énergie solaire au Sénégal (S.I.N.A.E.S.)	14 250 000	7,50	Société d'études et de développement (diversification des ressources énergéti- ques)
5 - Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal (C.N.C.A.S.)	230 000 000	10,00	Couverture de l'ensemble des besoins de financement du monde rural
6 - Compagnie sénégalaise des phosphates de Taïba (C.S.P.T.)	90 000	-	Exploitation et commercialisation des phosphates

282

Sources: Rapport annuel C.C.C.E. 1983, p.135 et 136 ; 1984, p.141 et 142.

2°) Les concours du groupe de la Banque Mondiale

La Banque Mondiale est un groupe de trois institutions, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (B.I.R.D.), l'Association internationale de développement (I.D.A.) et la Société financière internationale (S.F.I.), dont l'objectif commun est d'aider à relever les niveaux de vie dans les pays en développement en acheminant des ressources financières fournies au monde en développement par les pays développés. A ce titre, elle est considérée comme une banque de développement mais à vocation internationale.

La Banque mondiale est l'un des principaux bailleurs de fonds extérieurs de la B.N.D.S. Celle-ci bénéficie de ses concours accordés sous forme de prêts par la B.I.R.D. et sous forme de crédits par l'I.D.A. Au 30 septembre 1983, l'encours des prêts et crédits B.I.R.D.-I.D.A. à long terme s'élève à 1 039 620 294 francs C.F.A. (35).

La B.N.D.S. bénéficie parfois de lignes de crédit accordées par d'autres institutions financières extérieures au Sénégal. C'est ainsi que la BELGOLAISE - Banque Belgo-Zaïroise de Bruxelles - avait ouvert à la Banque une ligne de crédit de 10 millions de francs belges maximum. Cette somme devait être mise à la disposition de la Société sénégalaise d'électronique appliquée (S.O.S.E.A.) pour lui permettre de relancer ses activités industrielles. Celles-ci comportent le montage, l'assemblage et la fabrication de tous les appareils électriques ou électroniques.

(35) Sur les conditions et modalités d'intervention de la B.I.R.D. et de l'I.D.A., V. M.Peyrard, E.Pratt, G.Soularue, J.D.Avenel et H.Burdin, "Banques et Fonds internationaux multilatéraux et bilatéraux...", Paris, Maisonneuve et Larose, 1985, p.19 et s.

TABLEAU 35 CONDITIONS GENERALES DES FINANCEMENTS DE LA BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT (B.I.R.D.) ET DE L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DEVELOPPEMENT (I.D.A.)

INSTITUTIONS	MONTANTS	DUREE	TAUX	COMMISSION D'ENGAGEMENT	SURETES	PARTICIPATION DE L'EMPRUNTEUR	BENEFICIAIRES
B.I.R.D. (Prêts)	PROJET :	15 à 20 ans	Variable.	0,75 % sur	Garantie du	10 à 60 %	Notamment,
	Minimum : 2 à		Calculé	la partie	Gouvernement	du montant	Banques natio-
	3 millions USD	Différé	tous les	non décaissée	du pays de	d'un projet	les de dévelop-
		d'amortisse-	6 mois		l'emprunteur		pement qui ré-
	PART BIRD :	ment :	pendant				trocèdent ces
	Minimum : 1 à	4 à 5 ans	la durée				ressources selon
	2 millions USD		du prêt.				les mêmes cri-
	Moyenne : 1/3		Commission				tères que la
	du coût du		unique				Banque pour fi-
	projet		d'ouver-				nancer de petits
			ture :				projets
			0,25 %				
			marge :				
			0,5 %				
I.D.A. (crédits)	Moyenne dans	50 ans (a)	Pas d'in-	0,5 % sur le	Idem	10 à 50 % du	Idem
	les années 70	Différé	térêt.	solde non		montant d'un	
	30 millions	d'amortisse-	Commission	décaissé		projet	
	USD 1982	ment :	0,75 %				
		10 ans	l'an sur				
			les mon-				
			tants dé-				
			caissés				

Source : Peyrard, Prat, Soularue, Avenel et Burdin, op.cit. p.28 et s.

(a) Le capital est remboursé au rythme de 1 % par an de la 11e à la 20e année et au rythme de 3 % l'an pendant les 30

B - Les emprunts sur les marchés financiers extérieurs

Comme son règlement intérieur - article 19 - lui en donne la faculté, la B.N.D.S. peut placer des emprunts sur les marchés financiers extérieurs. Il semble que depuis sa création, la Banque n'ait opéré que sur le marché financier français. Elle a ainsi placé successivement trois emprunts. Un emprunt de 30 millions de francs français en 1968. Un autre du même montant en 1972. Ce deuxième emprunt a été émis sous forme d'obligations de 1 000 FF remboursables en 15 ans par tirage au sort annuel et un taux d'intérêt de 8 %. Le dernier emprunt est celui de 1978, couvert par la C.C.C.E. sur le Fonds de développement économique et social, F.I.D.E.S., et que nous avons mentionné plus haut.

Les emprunts placés sur le marché financier français par les banques nationales de développement peuvent bénéficier de la garantie du Trésor. Un décret du 26 décembre 1961 a fixé les conditions dans lesquelles les emprunts destinés à financer des investissements contribuant au développement des Etats d'Afrique noire ou de Madagascar pourraient bénéficier de cette garantie. La Caisse Centrale intervient dans l'application de ce texte pour l'instruction des demandes de garanties et, le cas échéant, pour l'attribution de ces garanties lorsque celles-ci ont été autorisées par arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances.

Il est à noter que ces garanties peuvent également être accordées pour des emprunts d'établissements publics relevant des Etats africains et malgache ou pour des emprunts d'entreprises privées installées dans ces Etats et y bénéficiant d'un régime fiscal de longue durée.

Signalons que l'emprunt de 1972 avait bénéficié de la garantie de l'Etat français.

Que l'emprunt soit national ou international, son lancement nécessite certaines études préalables pour trouver des informations utiles à la prise de décision et pour permettre d'apprécier les chances de succès d'une telle opération lourde et risquée. Ainsi, la Banque doit-elle chercher à savoir notamment si des emprunts ont déjà été lancés sur le marché considéré, à établir la composition et l'évolution de la masse monétaire au cours des trois ou cinq dernières années et les taux de rémunération des dépôts bancaires. S'agissant plus particulièrement du marché national, la B.N.D.S. doit connaître ou évaluer au préalable d'une part, l'épargne des ménages existante, soit sous forme de dépôt en banque, soit sous forme thésaurisée à domicile, d'autre part, la masse d'épargne mobilisée par les jeux officiels comme les loteries ou à tout le moins tolérées (36). Il sera également souhaitable que la Banque s'informe sur les circuits informels de collecte de l'épargne, telles que les "tontines", et évaluer l'importance des sommes drainées par ces canaux.

Pour permettre aux entreprises à créer ou déjà constituées de fonctionner et de développer leurs activités, les banques de développement leur apportent essentiellement deux types de soutien financier : l'octroi de crédits et les prises de participations. Ce sont ces deux aspects de leur effort pour la promotion du développement que nous allons maintenant examiner avec comme référence la B.N.D.S.

(36) Sur tous ces points, on peut consulter avec profit P.Poulin, "Méthodologie de lancement d'un emprunt", Banque n° spéc. mars 1983, pp.37-53.

DEUXIÈME PARTIE

LES INTERVENTIONS DES B.D. DANS LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT

D'une manière générale, les banques de développement exercent deux activités essentielles : celle d'octroi de crédits et celle de prises de participations dans les entreprises existantes ou en formation.

Sans doute la distribution de crédits occupe-t'elle une place prépondérante dans leurs diverses interventions. Mais il leur arrive, modestement certes, d'offrir d'autres services - conseils, assistance technique - aux entreprises qui en font la demande. Cependant ces activités étant pratiquement marginales, nous ne nous intéresserons qu'à la fourniture de crédits et aux prises de participations.

TITRE I : L'OCTROI DE CREDITS

TITRE II : LES PRISES DE PARTICIPATIONS FINANCIERES.

TITRE PREMIER

L'OCTROI DE CREDITS

L'essentiel de l'action de la B.N.D.S. en faveur de la promotion du développement économique et social du Sénégal recouvre la forme de distribution de *crédits*. Toutefois, cette action devant s'inscrire dans le cadre global de la politique du Gouvernement, il a bien fallu définir les conditions d'octroi des crédits pour soutenir les secteurs prioritaires de l'économie et contribuer à l'amélioration du niveau de vie des populations surtout les moins aisées. Ainsi, la Banque remplit une fonction de dispensateur de crédits comportant des risques, d'où la nécessité de la mise en place de moyens de protection. Cependant, cela n'a pas empêché que la B.N.D.S. se soit trouvée toujours confrontée à un difficile problème de recouvrement de ses créances qu'elle s'efforce de résoudre pour assainir sa situation financière.

Ce sont toutes ces questions que nous allons maintenant examiner dans quatre chapitres :

- Chapitre I : Les mécanismes d'octroi des crédits
- Chapitre II : La convention d'ouverture de crédit et les risques encourus par la Banque
- Chapitre III : La protection de la Banque en tant que dispensatrice de crédits
- Chapitre IV : Le recouvrement des créances.

CHAPITRE I : LES MECANISMES D'OCTROI DES CREDITS

L'octroi de crédits aux agents économiques constitue l'une des compétences essentielles de la B.N.D.S. En effet, le développement des pays du tiers-monde d'une manière générale ne peut se concevoir sans crédit car il faut, dans un premier temps, amorcer la dynamique de la création de richesse et dans un second temps, l'entretenir.

L'article 3 des statuts relatif au domaine de compétence de la Banque dispose que celle-ci peut intervenir pour faire "toute opération de crédit" et, en particulier, "prêter, escompter, cautionner, avaliser". Dans le même sens, l'article 25 du Règlement intérieur précise que la Banque consent des crédits par voie d'escompte ou d'avances".

Dans ce domaine des opérations de crédit (1), la Banque intervient soit "au titre de ses opérations propres... sous sa propre responsabilité", soit comme mandataire "pour le compte de l'Etat ou d'autres personnes morales de droit public". Dans ce dernier cas, son intervention doit être fondée sur des "conventions spécialement conclues à cet effet".

(1) Il faut tout de suite préciser deux notions qu'il convient de soigneusement distinguer. Le crédit ne doit pas être confondu avec le prêt. En effet, comme l'a souligné M.Vasseur, "le prêt est une opération de crédit" mais "opération de crédit ne signifie pas nécessairement prêt. Parler d'opération de crédit, c'est se référer à une notion économique et financière. Faire état de prêt est renvoyer à une notion juridique. Toute opération juridique de prêt correspond à une opération économique et financière de crédit, mais l'inverse n'est pas vrai ; toute opération économique et financière de crédit n'est pas nécessairement une opération de prêt. Ainsi, le cautionnement est une opération de crédit ; il n'est pas un prêt". Vasseur, "L'application de la loi Dailly. Escompte ? Cession de créance en propriété à titre de garantie ? ou bien l'un ou l'autre suivant cas ?" D.1982, chron. p.273 ; "Droit et économie bancaires", Les Cours de droit, 3e éd. 1982-1983, fasc.II, p.571 ; note sous Paris 24 janv.1983, D.1983, I.R. 405 ; "Les garanties indépendantes du banquier", Rev.Jur.Com. n° spéc. février 1982, p.115. C'est aussi dans ce sens que le Législateur français a défini pour la première fois l'opération de crédit dans l'art. de la loi n°84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit (J.O.R.F. du 25 janvier 1984, p.390). D'après ce texte, "constitue une opération de crédit pour l'application de la présente loi tout acte par lequel une personne agissant à titre onéreux met ou promet de mettre des fonds à la disposition d'une autre personne ou prend, dans l'intérêt de celle-ci un engagement par signature tel qu'un aval, un cautionnement ou une garantie".

Cela étant, l'étude des crédits consentis peut être articulée au moins autour de deux thèmes. D'abord *l'objet* du crédit. Ainsi, celui-ci peut être destiné soit à la production de biens ou à une prestation de service, soit à la distribution, soit à la consommation. L'analyse des crédits peut également être fondée sur la *qualité des bénéficiaires*. De ce point de vue, on distingue des crédits destinés à satisfaire les besoins de financement des entreprises ou autres groupements et les crédits dont les bénéficiaires sont des particuliers.

Nous envisageons l'étude de la politique du crédit de la B.N.D.S. à partir de ces deux volets à savoir les crédits aux entreprises (section I) et les prêts aux particuliers (2) (section II) avant de voir ce qu'il en est de la rémunération de la banque (section III).

Section I : La distribution du crédit aux entreprises et autres groupements ou collectivités

Section II : La distribution du crédit aux particuliers

Section III: La rémunération de la Banque.

(2) Nous ne traitons pas ici des crédits destinés au financement du monde rural. Depuis 1984, ceux-ci sont dispensés par une institution spécialisée, la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal. V. infra p. 596.

Section I : La distribution du crédit aux entreprises et autres groupements ou collectivités

"Les problèmes financiers ne représentent pas les moins importants parmi ceux rencontrés par l'entreprise sénégalaise. Ils constituent un véritable goulot d'étranglement sur la voie de la promotion des hommes d'affaires sénégalais. D'où le rôle non moins important que les banques peuvent jouer pour la promotion de l'entreprise sénégalaise" (3).

Ces propos d'un homme d'affaires sénégalais ancien banquier, justifie parfaitement l'appui financier sous forme de crédits par avances de fonds (§1) ou par signature (§2) que la B.N.D.S. accorde aux entreprises ou autres groupements.

§ 1 - L'octroi de concours sous forme d'avances de fonds

Les crédits sous forme d'avances de fonds dont bénéficient les entreprises peuvent servir au financement de leur exploitation courante (A) ou au financement de leurs investissements (B).

A - Les crédits d'exploitation courante ou de trésorerie

Les crédits de trésorerie sont en principe des crédits à court terme que la Banque peut accorder à des artisans, des commerçants ou leurs groupements respectifs, des entrepreneurs, des coopératives de consommation urbaines, des entreprises industrielles.

D'après le règlement intérieur, ces crédits doivent être consentis sous la forme de découvert en compte. Le découvert "consiste, pour le banquier à accepter que son client puisse disposer sur son compte, bien que le solde du compte ne soit pas positif, ou tout au moins ait le droit de disposer sur son compte, quitte à rendre le solde de ce compte ou la position de ce compte

(3) Amadou Sow, "Banque et africanisation des affaires", Revue Française d'études politiques africaines, n°92, août 1973, p.46.

débitrice" (4).

L'objet de ces crédits varie suivant la qualité du bénéficiaire. En ce qui concerne les artisans et entrepreneurs qui peuvent aussi bien bénéficier de découverts que d'avances sur marchés, il s'agit de leur permettre ou de leur faciliter la préparation et l'exécution des travaux ou fournitures. Ceux-ci leur sont confiés par l'Etat, les collectivités publiques ou les établissements publics mais aussi par les clients de la Banque elle-même et les sociétés privées. Le découvert peut également être accordé aux artisans pour le financement de stocks.

Lorsqu'il est accordé à des commerçants, des coopératives de commerçants ou de consommation urbaine, le découvert a pour rôle de permettre ou de faciliter leur approvisionnement en produits nécessaires à l'exercice de leur activité. Ainsi, par exemple, les denrées de première nécessité pour les coopératives de consommation.

Quant aux entreprises industrielles, les crédits de trésorerie qui peuvent leur être octroyés ont pour objet de financer la constitution de stocks ou d'alimenter le fonds de roulement. Ce qui permet à l'entreprise de satisfaire ses besoins de trésorerie nés des décalages entre les dépenses et les recettes d'exploitation.

L'octroi d'un découvert est soumis à certaines conditions :

- Une première condition est l'ouverture par tout bénéficiaire d'un compte dans les livres de la Banque. Les artisans et entrepreneurs doivent domicilier à la B.N.D.S. les règlements afférents aux travaux ou fournitures financés. La même exigence est imposée aux commerçants et aux coopératives pour ce qui concerne leurs recettes.

(4) L.Martin, "Les divers crédits bancaires", Rev.fr.compta. n°75, août-sept. 1977, p.373.

- Dans le cas de financement de marchés publics de travaux ou de fournitures, une autre condition est imposée : le nantissement de ces derniers au profit de la Banque.
- L'emprunteur doit en outre verser des frais d'ouverture de dossier dont le montant est fixé à dix mille francs C.F.A. pour les artisans et leurs groupements. Le Règlement intérieur ne contient aucune disposition analogue relative aux commerçants et aux coopératives. Il semble qu'en pratique la même règle leur est appliquée.

Le montant du crédit est fixé en considération du bénéficiaire. En effet, le Conseil d'administration ou le Comité de Direction arrête pour chaque emprunteur un "plafond global de découvert" ou "cote". Ce plafond global est déterminé tous les six mois pour les commerçants et coopératives de commerçants. Il peut être révisé à tout moment si les modifications intervenues dans la situation financière ou commerciale du bénéficiaire le justifie. Situation qui serait due, notamment à la conjoncture économique. Quant aux crédits de trésorerie accordés aux entreprises industrielles, ils sont révisables chaque année.

On précisera qu'en ce qui concerne les règles de procédure et de compétence en matière de découvert, le règlement intérieur prévoit un système allégé : celui à titre provisoire des avances renouvelables. Il s'agit d'une procédure très souple dont le but est d'éviter que des clients ayant un besoin urgent de financement largement justifié et susceptible d'obtenir un avis favorable, ne soient pénalisés pour des raisons de procédure. Aussi, lorsque le Conseil d'administration ou le Comité de direction n'ont pu déterminer le plafond global de découvert, et en attendant de pouvoir le faire, les artisans et les commerçants ainsi que leurs groupements respectifs peuvent béné-

ficier à titre provisoire d'avances renouvelables. L'organe compétent pour accorder de telles avances est le Directeur Général. Toutefois, celui-ci ne saurait dépasser les limites de ses attributions telles qu'elles sont définies par la Résolution du Conseil d'Administration du 23 mai 1975 (5). Cette règle ne peut être méconnue bien que le Règlement Intérieur prévoit pour les groupements de commerçants et les coopératives la possibilité d'obtenir le quadruple de leur capital social souscrit, libéré et déposé à la Banque. L'emprunteur ne peut donc prétendre à plus de vingt millions de francs C.F.A. si le crédit est assorti de garanties réelles ou dix millions dans les autres cas et ce, même dans l'hypothèse où le quadruple de son capital est supérieur aux montants indiqués ci-dessus. Cette interprétation stricte des principes de compétence et de hiérarchie s'impose afin d'une part, d'éviter les abus de pouvoir et, d'autre part, de permettre le fonctionnement normal des organes de gestion. Du reste, elle découle des dispositions de l'article 4 annexe III du Règlement Intérieur. Ce texte dispose en effet que les artisans ou leurs groupements ne peuvent bénéficier de la mesure d'assouplissement que si les opérations à financer sont inférieures à un million sans que, précise l'alinéa 2, le montant total des découverts puisse excéder la délégation consentie au Directeur Général.

Les critères de détermination du "plafond global du découvert" sont à la fois d'ordre financier et commercial. En effet, sauf à y revenir plus en détail, l'appréciation du risque portera tant sur la situation financière globale du demandeur à savoir sa solvabilité présente et future, que sur sa capacité d'écoulement des biens produits - cas des artisans et des industriels - ou achetés - cas des commerçants et des coopératives.

(5) V. Annexe.II

Le découvert étant un crédit à court terme, sa durée ne peut normalement excéder deux ans ainsi qu'il est indiqué à l'article 28 du Règlement intérieur.

Les règles fixées pour l'utilisation du découvert sont ici encore fonction de la nature de l'opération et de la qualité du bénéficiaire. Le principe est que la Banque accorde des avances en compte dans les limites du plafond global du découvert. L'avantage de ce système est qu'il permet à la Banque de surveiller l'utilisation du crédit qui doit en principe correspondre à l'échelonnement dans le temps des besoins de trésorerie. Les avances consenties aux artisans le sont à titre de préfinancement ou de mobilisation de décomptes, de réception ou de stocks de produits finis. Le montant des avances est déterminé en fonction des utilisations. Ainsi, en principe, l'avance de préfinancement ne peut dépasser 20 % du montant des travaux ou fournitures financés. Exceptionnellement, elle peut être égale au montant des approvisionnements indispensables si l'emprunteur en apporte les justifications nécessaires. L'artisan bénéficiaire d'un découvert qui a acquitté des décomptes et des réceptions peut demander sur justification, la mobilisation du montant à hauteur de 80 %. S'il détient en stocks des produits finis, la mobilisation ne peut excéder 60 % de leur valeur. Il reste que *l'évaluation ou le contrôle des stocks* à financer est toujours une chose délicate. Car le risque est que le demandeur d'avances les surévalue aux fins d'obtenir un montant aussi élevé qu'il le désire.

Les avances consenties aux commerçants et aux coopératives de commerçants ou de consommation urbaine sont accordées par produit. La liste de ces produits aura été préalablement arrêtée par le Conseil d'Administration. Dès lors, la Banque se charge du *règlement direct des fournisseurs* pour le compte du client acheteur. Ce système présente certainement un avantage pour la

B.N.D.S. En ce sens qu'il constitue une parade contre le détournement du crédit de sa destination. Pour autant la sécurité n'est pas totale. Car une collusion entre le fournisseur présumé et l'emprunteur pourrait rendre la parade inefficace si la Banque ne vérifie pas l'exécution du contrat commercial. Ce règlement comptant des fournisseurs constitue également un moyen de réduire la pratique du crédit commercial inter-entreprises (6) consistant notamment en délais de paiement que les fournisseurs accordent traditionnellement à leurs clients.

La durée des avances est fixée en considération de l'opération ou des opérations pour le financement desquelles le découvert a été accordé. De sorte que la durée sera pratiquement toujours égale soit à celle fixée pour l'exécution des travaux ou fournitures lorsque le bénéficiaire est un artisan ou un groupement d'artisans ; soit à celle correspondant aux possibilités d'écoulement du ou des produits pour l'acquisition desquels le découvert a été consenti au commerçant ou à la coopérative. Dans les deux cas, la durée de l'avance correspond aux délais normaux nécessaires au règlement par les clients ou adhérents de l'emprunteur. En tout état de cause, elle ne peut excéder dix huit mois pour les artisans et trois mois pour les commerçants ou coopératives. Toutefois, le délai de dix huit mois est ramené à six mois dans le cas de financement de stocks des artisans ou de leurs groupements.

Quant au crédit pour constitution de stocks ou de fonds de roulement des entreprises industrielles, sa durée est de un an. Il est révisable chaque année ainsi que nous l'avons indiqué plus haut. Bien que le Règlement Intérieur ne le prévoit pas expressément, la pratique leur a étendu le système du plafond de découvert ou cote.

(6) Sur cette question, V. notamment Christian Gavalda, "Les crédits inter-entreprises : un exemple de financement extrabancaire", Mélanges Johannes Bärmann, Munich, 1975, pp. 321-331 ; Rapport de M. P. Didier aux entretiens de Nanterre, mars 1983, in Cahiers de droit de l'entreprise, n°4, 1983, pp. 3-13 ; Schroeder, "Le crédit inter-entreprises et les banques", Banque, sept. 1980, p. 969 ; P. Ghislain, "Les financements inter-entreprises. Aspects juridiques et fiscaux d'un circuit extrabancaire de crédit inter-entreprises", Banque 1978, p. 1249 ; Commissariat général au Plan, "Le crédit inter-entreprises", La Documentation française, 1979.

TABLEAU 37 EVOLUTION DES CREDITS A COURT TERME ACCORDES AUX COMMERÇANTS ET GROUPEMENTS COMMERCIAUX

1979-1983

millions de francs C.F.A.

NATURE DES CREDITS	1978-1979		1979-1980		1980-1981		1981-1982		1982-1983	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
DECOUVERT EN COMPTE COURANT	109	1 210	71	770,8	42	324,8	48	281,8	59	315,8
AVANCES SUR MARCHES	41	1 564,5	34	1 797,3	33	959,3	48	1 230,1	31	728,9
CREDITS AUX COOPERATIVES	50	124,9	51	123,5	49	112,6	52	137,4	57	148,6
TOTAL	200	2 899,4	156	2 691,6	124	1 396,7	148	1 649,3	147	1 193,3

Source : Rapport d'activité B.N.D.S. 1982-1983, p.16.

TABLEAU 38 EVOLUTION DES CREDITS A MOYEN TERME

1978-1983

millions de francs C.F.A.

NATURE	1977-1978		1978-1979		1979-1980		1980-1981		1981-1982		1982-1983	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
COMMERCIAUX	2	988,3	4	199,7	6	80,5	4	137,5	8	46,5	4	13,4
EQUIPEMENT PROFESSIONNEL	11	43,5	1	386,3			2	11	6	149,7	8	82,6
TOTAL	12	1 031,8	5	586	6	80,5	6	148,5	14	196,2	12	96

Source : Rapport d'activité B.N.D.S. 1982-1983, p.19

TABLEAU 39 CREDITS A L'AGRICULTURE, A L'ARTISANAT ET AU COMMERCE ACCORDES en 1983-1984

(millions de francs C.F.A)

SECTEURS ECONOMIQUES	1982-1983		1983-1984		VARIATIONS
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	
AGRICULTURE					
Crédits M.T. individuels	33	142,900	9	36,500	- 106,400
Crédits C.T. individuels			4	5,400	+ 5,400
TOTAL	33	142,900	13	41,900	- 101,000
ARTISANAT (avances sur marchés)					
Cotes accordées	9	43,000	5	23,000	- 20,000
Avances accordées	31	728,900	20	535,172	- 193,728
COMMERCE					
Crédits à M.T.	4	13,4	4	7,1	- 6,3
Crédits à C.T.	59	315,8	27	144,0	- 171,8
TOTAL	63	329,2	31	151,1	- 178,1
EQUIPEMENT PROFESSIONNEL	8	82,600	10	76,650	+ 5,950

Source : B.N.D.S., Rapport d'activité 1983-1984, pp.23-25.

B - Les crédits d'investissements

D'une manière générale, il faut entendre par crédits d'investissements ou d'immobilisation, les crédits à moyen ou long terme destinés au financement d'installation et d'équipement professionnel ou d'infrastructure. C'est ici que doit s'apprécier, en matière d'octroi de crédits, le rôle et l'originalité d'une banque se consacrant au développement économique. Car il s'agit précisément de financer des opérations qui en principe devraient permettre d'engager et de poursuivre le processus de développement économique et social. Il faut rappeler que, dans ce domaine, les crédits à moyen terme octroyés par la B.N.D.S. le sont sur ses ressources propres ou sur fonds d'emprunt. Ils sont mobilisables auprès de l'Institut d'émission. En revanche, les crédits à long terme qui eux ne sont pas mobilisables auprès de la Banque Centrale sont accordés uniquement sur ressources d'emprunt - lignes de crédit - notamment auprès de la Caisse Centrale de Coopération économique (C.C.C.E.) ou de la Banque mondiale.

A l'origine, les crédits d'investissements étaient prévus au bénéfice des artisans ou de leurs groupements, des membres des professions libérales, des transporteurs individuels - transport routier -, des sociétés de transport ou coopératives de transporteurs, des entreprises industrielles, des collectivités publiques secondaires et établissements publics, ainsi que des commerçants ou groupements de commerçants. L'évolution de la structure de l'économie nationale a conduit la Banque à étendre le champ des bénéficiaires. Ainsi la rubrique "industrie" a été élargie au tourisme et à l'agro-industrie. Des entreprises de services et divers, notamment l'Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne (A.S.E.C.N.A.) et AIR-SENEGAL bénéficient également de crédits d'investissements. Il en est de même des sociétés comme l'Office des Habitations à Loyers Modérés (O.H.L.M.) et la Société Immobilière du Cap-

Vert (S.I.C.A.P.) qui font des investissements à caractère social, construction de logements de types très divers.

Les crédits à moyen terme dont la durée s'échelonne entre deux et sept ans ont pour objet de financer le rachat d'une affaire commerciale ou l'acquisition de biens durables pour les besoins du commerce. Ils peuvent également être accordés pour le financement d'équipement ou le rachat d'officines et en général toute entreprise à vocation artisanale. Les membres des professions libérales, notamment les avocats, les notaires, les pharmaciens, les médecins peuvent également obtenir des prêts à moyen terme pour financer leur équipement en biens mobiliers et immobiliers à l'occasion de leur première installation ou pour l'amélioration ou l'accroissement de celle-ci. Les installations et équipements des entreprises industrielles peuvent de même être financés sur crédits à moyen terme.

Le Règlement intérieur prévoit en outre la possibilité d'octroyer des crédits à moyen terme aux collectivités publiques secondaires - communes - et aux établissements publics. En fait, les crédits qui leur sont accordés le sont généralement sur fonds d'emprunt - C.C.C.E, Banque mondiale - au titre de l'aide au développement. Ils sont destinés à financer des projets d'intérêt économique et social, notamment l'électrification ou l'adduction d'eau, à l'exclusion de tout équipement administratif. Pour l'octroi de tels crédits, la Banque procède à une appréciation du risque fondée sur la situation financière présente et future de l'institution. Une condition nécessaire est celle de l'inscription des montants des amortissements en capital et intérêts au Budget annuel de la collectivité. Il s'agit en fait d'une garantie de remboursement aux échéances prévues. _____

La somme à laquelle le demandeur de crédit à moyen terme peut prétendre dépend à la fois du montant du programme et de l'effort personnel qu'il aura accompli. C'est ainsi que le montant dont peuvent bénéficier les commerçants et les coopératives ne peut excéder le double des capitaux investis par l'emprunteur sur ses ressources propres. En pratique, ce montant représente une fraction du programme déterminée dans chaque cas. Par ailleurs, les transporteurs individuels ainsi que les sociétés de transport, les artisans et les professions libérales doivent faire un apport personnel. Celui-ci est fixé à 35 % au moins du montant du programme. Si ce dernier est inférieur à dix millions, le minimum de l'apport personnel est ramené à 20 %. L'apport personnel représente en réalité l'autofinancement. Il peut être réalisé soit en espèces, soit en nature tels que des travaux effectués par l'emprunteur lui même. Sa justification réside dans le désir de la B.N.D.S. de limiter ses risques en exigeant du demandeur un partage de l'opération et d'apprécier ainsi la conviction et la volonté de ce dernier de faire aboutir son projet. Certes, la réussite d'un projet ne dépend pas simplement de ce facteur moral mais il est un paramètre important pour la Banque.

Deux critères essentiels permettent de déterminer la durée du crédit: d'une part, la durée de l'amortissement technique des investissements, et d'autre part, les possibilités financières de l'entreprise au vu de son compte prévisionnel d'exploitation. Toutefois, le règlement intérieur a fixé les durées maxima des crédits à moyen terme en fonction des bénéficiaires. Trois ans pour ceux consentis aux transporteurs individuels ou sociétés de transport ; sept ans si l'emprunteur est un commerçant ou un groupement de commerçants ; enfin, dix ans s'il s'agit d'un artisan ou d'un membre d'une profession libérale.

On notera que si dans ce dernier cas la durée effective du crédit est supérieure à sept ans - sans pouvoir excéder quinze ans - on se trouve alors en présence d'un crédit à long terme selon les dispositions de l'article 28 du Règlement intérieur.

S'agissant des entreprises industrielles, la durée maximale du crédit d'équipement est en outre fonction de la nature du bien concerné par le financement : trois ans pour les véhicules industriels ; dix ans pour le matériel ; quinze ans pour les constructions. Il est dès lors évident que les véhicules industriels ne peuvent être financés que par un crédit à moyen terme voire à court terme. En revanche, le matériel et les constructions peuvent l'être par des crédits à moyen ou long terme.

Pour la réalisation du crédit, la B.N.D.S. se charge du règlement direct des fournisseurs et entrepreneurs agréés par elle et choisis par les emprunteurs. Ces deux mesures, le paiement direct et l'agrément visent au moins deux objectifs importants. D'un côté, empêcher que l'emprunteur ne détourne le crédit de son objet, ce qui peut constituer un facteur d'inflation. De l'autre, éviter que la Banque ne soit trompée sur le prix réel du bien ou la valeur de la prestation de service avec des attestations de prix majorées. Un tel artifice a pour but de permettre à l'emprunteur d'obtenir un crédit plus substantiel que celui auquel il aurait eu droit. L'agrément constitue précisément un moyen pour la Banque d'être informée régulièrement sur les prix pratiqués et les modifications intervenues. Cependant, la parade n'est pas toujours infaillible. En effet, le problème est plus difficile lorsque le crédit est destiné à l'acquisition d'un bien sur un marché situé hors du Sénégal. Par hypothèse, l'agrément n'existant pas, la Banque doit s'informer sur la réalité des prix fournis. Ce genre d'investigation n'est jamais évident compte tenu des divers éléments qui contribuent à la détermination du prix

et que la Banque ne maîtrise pas. En outre, le concert entre un vendeur et un emprunteur ayant des intérêts intimement liés, notamment dans le cadre d'un groupe, peut rendre illusoire la parade de la Banque. Cette remarque faite, il faut souligner que le paiement direct présente pour le fournisseur ou l'entrepreneur certains avantages. Le plus important est celui d'être payé comptant et donc immédiatement. Il se trouve en principe de ce fait à l'abri du risque d'insolvabilité temporaire ou définitive de l'acheteur-emprunteur.

Quant à l'agrément, il présente l'avantage d'être un moyen de soutenir des secteurs d'activité en favorisant la croissance de la vente des produits de fabrication locale ; ou encore le développement d'entreprises de services répondant aux besoins primaires des populations.

On notera qu'en ce qui concerne les crédits à moyen terme consentis aux transporteurs individuels, aux sociétés de transport ou aux coopératives de transporteurs pour financer leur équipement professionnel, le Règlement intérieur prévoit un barème d'amortissement. Les sommes à payer sont ainsi fixées : première année : 40 %, deuxième année : 35 % et troisième année : 25 %.

TABLEAU 40 EVOLUTION DES CREDITS MOYEN TERME A CARACTERE INDUSTRIEL

1979-1984

millions de francs C.F.A.

	1978-1979		1979-1980		1980-1981		1981-1982		1982-1983		1983-1984	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
INDUSTRIES	13	2 613	7	2 059	5	391	12	2 643,9	3	198	1	150
PECHES + INDUS-												
TRIES ANNEXES							2	202,9				
COLLECTIVITES												
PUBLIQUES	1	195	1	100								
ENTREPRISES DE												
SERVICE	2	205	1	60	1	100						
INVESTISSEMENT												
A CARACTERE												
SOCIAL	1	605	4	570			2	1 420				
PROFESSIONS												
LIBERALES	4	50	2	27	2	287	1	18				
TOTAL	21	3 668	15	2 816	8	775	17	4 284,8	3	198	1	150

Source : Rapport d'activité B.N.D.S. 1983-1984, p.28.

§ 2 - L'octroi de concours sous forme de crédit par signature : le cautionnement bancaire

Sous la forme de cautionnement bancaire (7), la B.N.D.S. apporte aux artisans, entrepreneurs, entreprises de services et fournisseurs nationaux, un soutien financier non négligeable pour leur promotion et le développement de leurs activités. En effet, l'article 7 alinéa 1 de l'Annexe III du Règlement intérieur dispose que "la Banque peut cautionner les artisans agréés par elle auprès du Trésor et des Administrations à l'occasion des marchés publics qui leur sont confiés". L'article 1er du décret n°82-690 du 7 septembre 1982 portant réglementation des marchés publics (8) définit les marchés publics comme des "contrats relatifs aux travaux, fournitures ou services conclus par l'Etat, les établissements publics ou les collectivités locales, à l'exclusion des concessions" (9).

-
- (7) Il n'est pas question, ici, de se livrer à une analyse exhaustive de l'institution. Seuls seront évoqués les aspects les plus importants au regard de la pratique bancaire au niveau de la B.N.D.S. Pour une étude complète de la question, V. notamment J.P. Wattiez, "Le crédit par caution; Le rôle des banques et des établissements financiers", Thèse, Lille, 1963, Sirey 1974 ; Jurisclasseur commercial, Annexes, Banque et Bourse, fasc.34, 1er et 2e cahier 1965 : "le cautionnement bancaire".
- (8) J.O.R.S. du 25 septembre 1982, p.611.
- (9) Plus précisément "un marché public est un contrat administratif par lequel une personne physique ou morale de droit privé (entrepreneur, industriel, société...) ou une personne morale de droit public (Etat, établissements publics, collectivités locales...) s'engage envers une personne publique à réaliser des travaux pour son compte et sous sa surveillance ou à lui fournir des biens ou des services utiles au fonctionnement d'un service public moyennant un prix déterminé par les bases prévues au contrat". G.Fillon, "La passation et l'exécution des marchés publics", Dakar, Chambre de commerce et d'industrie du Cap-Vert, p.7. Aux termes de l'article 5 de la loi n°65-51 du 19 juillet 1965 portant code des obligations de l'Administration, sont qualifiées de contrats administratifs "les conventions conclues par une personne morale de droit public".
-

Du point de vue de la nature juridique, l'opération de cautionnement est une opération de crédit (10), une forme de crédit par signature. En d'autres termes de "concours que le banquier peut accorder à ses clients, sans mettre de fonds à leur disposition, mais en engageant sa signature vis-à-vis d'un tiers en faveur d'un client. Il faudra la défaillance du client pour que la banque ait à concrétiser son engagement par un versement d'espèces..." (11).

Dans le domaine des marchés publics, le cautionnement procède d'une prescription réglementaire. En effet, les articles 79 et suivants du décret n°82-690 du 7 septembre 1982 font obligation aux candidats d'un marché public et aux titulaires des marchés de fournir un cautionnement ou une caution personnelle et solidaire.

-
- (10) V. arbitrage Renaudin, in Wattiez, op.cit. p.16. L'article 5 de la loi n°76-52 du 9 avril 1976 mentionne les opérations de garantie comme étant des opérations de crédit. Il est incontestable que le cautionnement doit être compris dans ce terme générique. Quant au législateur français, il a été plus explicite puisque l'article 3 alinéa 1 de la loi n°84-46 du 24 janvier 1984 cite expressément le cautionnement en exemple d'opération de crédit sous forme d'engagement par signature.
- (11) Vasseur, op.cit. fasc. II, p.643. Ainsi que le fait remarquer un auteur, "la démarche psychologique d'une caution est que celle-ci veut bien prêter son crédit mais n'entend pas vraiment assumer le risque de payer la dette du débiteur", R.Tendler, "Le cautionnement, reine éphémère des sûretés ?", D.1981, chron. p.129. D'après la doctrine française (Gavalda et Stoufflet, op.cit. p.677) la qualification de "crédit" appliqué à ces opérations se justifie par "la prise en charge d'un risque financier déterminé, jointe au fait que le banquier assume une obligation éventuelle de paiement d'une somme d'argent".

Les engagements que prend la B.N.D.S. à cette occasion le sont sous quatre formes : cautionnement provisoire, cautionnement définitif, d'avances de démarrage, de retenues de garantie.

1°) - En ce qui concerne le *cautionnement provisoire*, l'article 79 alinéa 1 du décret n°82-690 pose un principe selon lequel tout concurrent à un marché public doit constituer un tel cautionnement pour être admis aux adjudications ou aux appels d'offres (12). Le montant du cautionnement provisoire doit être égal au montant fixé par la personne responsable du marché dans le dossier d'appel à la concurrence. Le cautionnement provisoire est destiné à garantir à l'Administration contractante la constitution du cautionnement définitif à fournir par le concurrent si sa soumission était retenue.

2°) - En effet, dès que le soumissionnaire a été déclaré adjudicataire, il doit fournir un cautionnement appelé *cautionnement définitif* qui remplace le cautionnement provisoire. Ce cautionnement définitif garantit la bonne exécution du marché et du recouvrement des sommes dont le titulaire du marché serait reconnu débiteur au titre du marché (13).

(12) On observera que dans le souci semble-t-il de permettre à des entreprises ne présentant pas de risques techniques et financiers majeurs de déposer des offres ou des soumissions, le décret n°82-690 a allégé le système des garanties exigées des concurrents. Ainsi certaines entreprises sont-elles dispensées de fournir un cautionnement provisoire. Sont concernés :

1) les soumissionnaires agréés candidats aux adjudications publiques restreintes et aux appels d'offres pour les travaux, fournitures ou services correspondant en montant comme en nature à leur soumission ; 2) les sociétés sénégalaises d'ouvriers, les coopératives ouvrières de production, les coopératives d'artisans, les coopératives d'artistes ; 3) les artisans individuels suivis par la SOSEPRA ou la SONEPI.

(13) Dans ce domaine du cautionnement définitif, la réglementation a également allégé le système des garanties exigées des titulaires de marché. Ainsi les marchés passés entre les établissements ou organismes soumis au contrôle de l'Etat et visés par le contrôleur de l'établissement ou de l'organisme considéré sont dispensés du cautionnement définitif. En revanche le cautionnement définitif peut - simple faculté - être réduit ou supprimé pour les marchés à commandes et tous les marchés à livraisons partielles successives, quelle que soit leur durée d'exécution et leur montant, lorsque chaque commande ou livraison donne lieu à paiement après contrôle qualitatif et quantitatif des fournitures livrées. V. art.83 du décret n°82-690 du 7 septembre 1982.

Le cautionnement définitif est obligatoire pour tout marché comportant un délai de garantie.

Il comprend deux éléments :

- un *élément fixe* constitué dès l'approbation du marché et en tout état de cause préalablement à tout mandatement au titre du marché. Son montant est égal en principe à 3 % du montant initial du marché augmenté ou diminué le cas échéant du montant des avenants ;

- un *élément proportionnel* aux acomptes reçus au titre du marché et dont le montant est égal en principe à 10 % du montant des décomptes. On notera que dans l'hypothèse d'un marché ne comportant pas de délai de garantie seul l'élément fixe peut être exigé.

Cela étant, l'article 85 du décret n°82-690 du 7 septembre 1982 donne aux concurrents et aux titulaires de marché la faculté de constituer une caution personnelle et solidaire en substitution des cautionnements. C'est à cette occasion que la B.N.D.S. peut être sollicitée pour remplacer en qualité de caution personnelle et solidaire, soit le cautionnement provisoire, soit le cautionnement définitif (14).

(14) Les conditions dans lesquelles les concurrents et les titulaires de marché public peuvent remplacer les cautionnements par des cautions sont définies par les articles 97 à 99 du décret n°82-690. D'après cette réglementation, la caution produite au lieu et place d'un cautionnement provisoire, définitif ou d'avances doit avoir été autorisée à cautionner. Et ne peuvent être autorisés à cautionner que les établissements bancaires agréés par le Ministre chargé des Finances et les organismes de cautions mutuelles constitués en vue de se porter caution solidaire de leurs membres. Les établissements bancaires agréés sont actuellement au nombre de cinq : la Banque Internationale pour l'Afrique Occidentale (B.I.A.O.), la Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie du Sénégal (B.I.C.I.S), la Société Générale de Banques au Sénégal (S.G.B.S.), l'Union Sénégalaise de Banque pour le Commerce et l'Industrie (U.S.B.) et enfin celui qui nous occupe la B.N.D.S. Les banques et organismes ayant reçu l'agrément doivent, pour obtenir l'autorisation de cautionner, consigner dans les caisses du Trésor une somme forfaitaire sous forme de dépôt sans intérêts. Le montant du dépôt est fixé par l'arrêté d'agrément sans pouvoir excéder 10 % du montant des engagements définitifs que la banque ou l'organisme concerné est disposé à prendre. Le montant du dépôt peut être modifié annuellement, soit à la demande de la banque ou de l'organisme concerné, soit à l'initiative du Ministre des Finances. Cette modification doit être fondée sur les résultats représentatifs des engagements définitifs apparaissant dans le dernier bilan de la banque ou de l'organisme en cause. L'autorisation de cautionner peut être retirée sans préavis par arrêté du Ministre chargé des Finances. Il s'agit apparemment d'un pouvoir discrétionnaire.

Dans la première hypothèse, la Banque intervenant en substitution du cautionnement provisoire le fait à titre de "caution de soumission". Elle donne une "référence de bonne vie et moeurs" (15) au candidat à un marché public et garantit l'aptitude financière de ce dernier à contracter pour le marché concerné.

Dans la seconde hypothèse, la Banque se substituant au cautionnement définitif se porte "caution de bonne fin". Elle s'engage vis-à-vis de l'Etat, de l'établissement public ou de la collectivité locale contractante, à ce que le titulaire du marché exécute entièrement les travaux, fournitures ou services dont il a été chargé. Dans l'une et l'autre des deux hypothèses, la caution personnelle et solidaire s'engage à effectuer, sur ordre de versement de l'Administration contractante, sans pouvoir différer le paiement ou soulever de contestation pour quelque motif que ce soit jusqu'à concurrence du cautionnement exigé, le versement des sommes dont le concurrent ou le titulaire du marché serait reconnu débiteur au titre du marché.

3°) - La B.N.D.S. peut se porter caution aux lieu et place du cautionnement *d'avances de démarrage*. L'article 58 du décret n°82-690 prévoit en effet "qu'exceptionnellement, il peut être accordé une avance de démarrage pour permettre au titulaire du marché de faire face aux charges entraînées par la réalisation" des opérations préparatoires à l'exécution des travaux, fournitures ou services (16). Cette avance de démarrage a pour but de réduire les difficultés de trésorerie que peut rencontrer le cocontractant de l'Administration pour effectuer les débours qui lui ouvrent droit aux avances normales pour l'exécution des opérations précitées. Elle ne peut excéder 15 % du montant initial du marché. Pour comprendre l'intervention de la B.N.D.S, il

(15) Van Troeyen, Peynot et Ségalen, "Banques et banquiers", Les Cours de Droit 1978-1979, fasc. II, p.278.

(16) Les avances de démarrage auxquelles peut prétendre le titulaire du marché sont consenties au titre des art. 53 à 57 du décret n°82-690, à savoir : 1) la réalisation d'installations, l'achat, la commande ou la fabrication par lui-même de matériels, machines ou outillages importants ; 2) la conclusion d'un contrat d'achat ou d'une commande d'approvisionnement en matériaux, matières premières, objets fabriqués, etc. destinés à entrer dans la composition des travaux ou des fournitures qui font l'objet du marché ; 3) les dépenses préalables obligatoires, tels que achats de brevets, frais d'études, frais de transport, nécessités par l'exécution du marché et d'une autre que celles prévues aux 1er et 2° ; 4) Matériels de travaux publics de valeur considérable ; 5) acquisition pour le compte de l'Etat, soit des matériels, machines, outillages et équipements industriels, soit des matériaux, matières premières ou objets fabriqués.

faut rapprocher de l'article 58 précité, l'article 88 du même décret. Aux termes de ce dernier texte "le titulaire d'un marché ne peut recevoir d'avances qu'après avoir constitué une caution personnelle s'engageant solidairement avec lui...". Ainsi, donc il s'agit bien pour la B.N.D.S. de se porter caution de restitution d'avances dont la constitution trouve sa justification dans l'article 65 du décret n°82-690 selon lequel "les règlements d'avances... n'ont pas le caractère de paiement définitif, leur bénéficiaire en est débiteur jusqu'à règlement final du marché". D'une manière générale d'après l'article 88 précité, la caution personnelle et solidaire, en l'occurrence la Banque s'engage à rembourser, s'il y a lieu, cent pour cent du montant des avances consenties. Il faut donc admettre, à défaut de disposition contraire, que ce texte s'applique aux avances de démarrage qui ne constituent qu'une catégorie des avances auxquelles le titulaire du marché peut prétendre lorsque les conditions sont réunies.

4°) - Il existe enfin un quatrième type de cautionnement : celui de "*retenue de garantie*". Ici, l'intervention de la B.N.D.S. en qualité de caution personnelle et solidaire consiste à remplacer la retenue de garantie. Celle-ci représente un montant exprimé en pourcentage retenu sur les acomptes versés au titulaire du marché en cours d'exécution. La retenue de garantie est destinée à garantir l'Administration d'une bonne fin des travaux, des fournitures ou des services jusqu'à l'expiration du délai probatoire. Mais le plus souvent, le titulaire du marché demandera à être payé intégralement pour satisfaire ses besoins de trésorerie. L'Administration n'acceptera d'effectuer le paiement complet que si une caution solidaire est constituée en contrepartie. D'où la justification de l'intervention de la Banque qui s'engage à rembourser la somme qui aurait dû être conservée en cas de réalisation du risque.

Le cautionnement bancaire présente des avantages pour toutes les parties en présence : la Banque, le client cocontractant de l'Administration et la collectivité publique.

Pour la Banque d'abord. Celle-ci peut ainsi ménager sa trésorerie puisqu'en principe ce genre de crédit n'entraîne pas pour elle une avance matérielle de fonds sauf dans l'hypothèse d'une défaillance du titulaire du marché. Par ailleurs, il correspond à la vocation économique de la B.N.D.S. En effet, ce crédit par signature constitue incontestablement une technique par laquelle la Banque remplit son rôle d'instrument de promotion des artisans, entrepreneurs et fournisseurs sénégalais. La caution personnelle et solidaire de la Banque leur permet en effet selon le cas, de soumissionner ou de conclure des contrats de travaux, de fournitures ou de services ; d'alléger leur trésorerie, n'ayant plus à fournir à l'Administration des garanties pécuniaires par avances directes de fonds, comme aussi d'obtenir de cette dernière le paiement immédiat de sommes qu'ils devraient encaisser plus tard. La caution de la Banque permet en outre d'obtenir la confiance de l'Administration contractante : celle-ci a le droit de considérer que la Banque connaît la surface financière, la moralité, voire les compétences techniques des clients pour lesquels elle accepte de se porter caution personnelle et solidaire de manière réfléchie.

Précisément, et c'est là un avantage pour l'Administration, en exigeant un cautionnement ou une caution personnelle et solidaire en remplacement, l'un des buts visés par les dispositions réglementaires semble être "d'écarter les entreprises douteuses ou incapables et de prémunir les Administrations et collectivités contractantes contre les malfaçons ou les violations des clauses stipulées au marché" (17). Au surplus, ainsi que le fait remarquer M. Fillon (18)

(17) J.P. Wattiez, op.cit. p.73.

(18) op. cit. P.53.

l'Administration "gestionnaire des deniers publics ne peut prendre le risque de les dilapider". Aussi exige-t-elle "de ses cocontractants des garanties pécuniaires lui permettant de recouvrer certaines sommes dont le contractant serait redevable au titre du marché". On ajoutera que la réglementation, en exigeant que le cautionnement ne puisse être remplacé que par la caution d'un établissement bancaire ou d'un organisme de caution mutuelle, se fonde sur un postulat. C'est que "la garantie bancaire est une sûreté appréciée, non seulement à raison de la solvabilité des établissements de crédit, mais aussi parce que le banquier est professionnellement obligé d'honorer ponctuellement sa signature lorsque les conditions auxquelles est subordonné son engagement sont remplies" (19). De surcroît le caractère solidaire de l'engagement de la Banque renforce d'un point de vue juridique la garantie de la collectivité contractante. Celle-ci en effet ne sera pas tenue, grâce à la solidarité, de diviser ses poursuites en cas de défaillance du titulaire du marché. Du fait de cette solidarité, l'Administration pourra demander à la seule Banque le paiement de l'intégralité des sommes dues au titre du marché. Et la Banque sera tenue de payer sans que le comportement du cocontractant de l'Administration puisse être mis en cause.

Pour assurer cependant dans une certaine mesure la couverture du risque pris par la Banque, obligée éventuellement de payer aux lieu et place du titulaire du marché l'intégralité des sommes dues, l'article 7 de l'annexe III du Règlement intérieur a prévu une garantie pécuniaire. Le cocontractant de l'Administration doit consigner dans les caisses de la B.N.D.S. une somme égale en principe à la moitié du montant cautionné. Dans la pratique, cette consignation requise pour tout cautionnement autre que le cautionnement pro-

(19) J.P. Wattiez, *op.cit.* p. 162.

visoire, peut être remplacée par le nantissement du fonds ou/et du marché ou une sûreté réelle et la domiciliation auprès de la Banque des recettes afférentes au marché. Le cas échéant la valeur vénale du bien grevé doit être au moins égale au montant de la consignation à laquelle il se substitue.

S'il n'est pas contestable que le cautionnement bancaire comporte les avantages que nous avons notés, il n'est toutefois pas sans présenter certains dangers. En effet, ainsi que le fait observer justement M. Wattiez (20) "la surveillance et le contrôle de l'obligation principale sont parfois difficiles à effectuer. Consentir de façon trop libérale, le crédit par caution peut entraîner une inflation dangereuse de crédit. En outre, ce crédit immatériel peut entraîner de graves déconvenues" pour la Banque si elle s'engageait à la légère. Ajoutons qu'un excès de rigueur entraînerait à l'inverse une pénalisation de plusieurs petites et moyennes entreprises nationales en les privant des moyens de développer leurs activités. Il faut par conséquent trouver le point d'équilibre entre la souplesse indispensable et la vigilance nécessaire. Nous pensons que les travaux qui seront effectués par le Bureau d'Etudes y contribueront. De tels travaux d'ordre juridique, économique, financier, et humain sur des secteurs d'activités donnés ou des entreprises particulières aideront à prendre dans chaque cas la décision adéquate. On précisera que la plupart des bénéficiaires de crédit par caution sont des clients déjà en relations d'affaires plus ou moins consistantes avec la Banque. Celle-ci a donc une connaissance plus ou moins réelle de leur situation financière et technique. Il n'en demeure pas moins qu'à chaque demande de cautionnement, la Banque doit étudier soigneusement les risques de l'engagement qu'on lui demande de prendre. Cette étude porte à la fois sur la nature de l'opération à garantir, sur la situation financière et technique du client et sur la personne même du demandeur.

(20) J.P. Wattiez, op.cit. p.162 .

L'étude de l'opération à garantir est un moyen pour la Banque de connaître à la fois la nature exacte des obligations contractuelles et la possibilité pour le client de les respecter. La durée de l'engagement et son montant doivent retenir particulièrement son attention. Quant à l'intérêt économique et social de l'opération, il est en général peu discuté s'agissant de marchés publics.

L'étude de la situation financière du client est faite à partir des documents comptables "statiques" - bilans, comptes d'exploitation, comptes de pertes et profits - et dynamiques, - compte d'exploitation prévisionnelle -. Pour autant, la tâche de la Banque n'est pas toujours aisée. Les chevauchements des marchés et la réticence de certains chefs d'entreprise ne lui permettent pas toujours d'apprécier la surface financière réelle du client.

Ce qui justifie la nécessité de l'étude de la personne du demandeur : étude de sa solvabilité, de ses qualités techniques et morales par le moyen de visites de l'exploitation ou du chantier, d'enquêtes et de discussions avec l'intéressé.

Il faut enfin noter que la Banque doit prendre en considération ses fonds propres. Car le cautionnement suppose de sa part un engagement qui peut aboutir à un transfert de fonds : d'où ressort la nécessité pour la B.N.D.S. de veiller à la répartition des cautionnements et au suivi de l'exécution, par les titulaires de marchés, des obligations souscrites.

Lorsque des sommes sont dues par le titulaire du marché pour mauvaise exécution du marché et que l'appel en garantie s'avère nécessaire, l'Administration émet un ordre de versement indiquant la somme due et le motif du débit. Cet ordre est notifié à la Banque et bien évidemment au cocontractant de l'Administration.

En revanche, si ce dernier n'est pas redevable au terme de l'exécution du marché, la Banque est libérée au vu de la mainlevée établie par la personne responsable du marché. Cette mainlevée doit être approuvée par l'ordonnateur dans le cas d'un cautionnement définitif.

Le moment de la libération est fonction de la forme du cautionnement. Dans l'hypothèse d'une caution personnelle et solidaire produite au lieu et place d'un cautionnement provisoire, l'article 86 alinéa 1 du décret n°82-690 du 7 septembre 1982, dispose que la libération a lieu "dès qu'est intervenue la désignation définitive du titulaire du marché". Toutefois, précise l'alinéa 2 du même texte, "en ce qui concerne le soumissionnaire déclaré adjudicataire, cette libération n'intervient que lors de la réalisation du cautionnement définitif s'il en est exigé".

D'après l'article 87 alinéa 1, la libération de la caution personnelle et solidaire substituée au cautionnement définitif intervient à l'un ou l'autre des deux moments suivants : soit dès le règlement pour solde par l'Administration contractante, soit, si le marché prévoit un délai de garantie, à l'expiration de ce délai.

Si la Banque se porte caution en garantie du remboursement des avances, elle sera libérée à mesure que les avances seront effectivement remboursées conformément aux stipulations du marché. Techniquement, le remboursement intervient par déduction des avances sur les sommes dues ultérieurement au titulaire du marché à titre d'acompte ou de solde.

Dans le cas de caution en substitution du cautionnement de retenue de garantie, la Banque ne sera libérée qu'à l'expiration du délai probatoire fixé, nécessaire à la collectivité publique contractante pour apprécier la bonne exécution par le titulaire du marché de ses obligations contractuelles.

Outre les crédits accordés aux entreprises et autres groupements dans le cadre de leurs activités économiques, la B.N.D.S. octroie des crédits aux particuliers ; c'est l'aspect "social" de ses interventions.

TABLEAU 41 EVOLUTION DES CREDITS PAR SIGNATURE (CAUTIONNEMENTS)

1981 - 1984

(millions de francs C.F.A)

CAUTIONNEMENTS	1980-81		1981-82		1982-83		1983-84	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
PROVISOIRES	49	420,4	71	370,9	98	188,2	157	605,392
Mains levées	9	2,5	25	185,3	9	28,0		
AVANCE DEMARRAGE	7	45,4	15	247,1	10	1 195,0	11	2 150,474
Mains levées	1	8,4	2	15,9				
DEFINITIFS	20	54,6	16	93,9	16	41,2	17	1 215,949
Mains levées	2	2,8	1	0,2				
RETENUES DE GARANTIE	5	6,9	10	60,9	7	48,1	7	40,829
Mains levées	1	0,5	1	3,5	2	6,7		
TOTAL :								
Cautionnements	81	527,3	112	772,8	131	1 472,5	192	4 012,644
Mains levées	13	14,2	29	204,9	11	34,7		

Sources : Rapport d'activité B.N.D.S. 1982-1983, p.17 ; 1983-1984, p.24.

Section II : La distribution du crédit aux particuliers

Le crédit aux particuliers constitue une catégorie de concours financiers que le Règlement Intérieur désigne sous la dénomination de "Crédit populaire". Ce type de crédit est en principe destiné à l'élévation générale du niveau de vie des populations urbaines et semi-urbaines. Il a pour finalité *la satisfaction des besoins non professionnels* des particuliers. En effet, il s'agit de prêts couvrant l'ensemble des opérations à caractère social et dont les bénéficiaires ne tirent pas leur principal revenu de l'agriculture, de l'élevage ou de la pêche artisanale.

Suivant leur affectation, ces crédits recouvrent d'une part, les prêts à l'habitat familial ou crédit immobilier (§ 1) et d'autre part, le crédit à la consommation (§ 2) qui correspond aux crédits accordés en vue de financer soit des achats de biens durables, soit des dépenses courantes.

§ 1 - Le Crédit immobilier

L'objet de ce type de concours est de permettre aux particuliers le rachat, la construction ou l'amélioration de leurs logements familiaux. En principe, il s'agit de financement de logements destinés à l'habitation principale et exceptionnellement à la résidence secondaire. Toutefois, on peut s'interroger sur la qualification à donner au logement devant être occupé par la deuxième, la troisième, voire la quatrième femme légitime du bénéficiaire et à leurs enfants respectifs, s'il y a lieu. La polygamie étant admise légalement (21), logiquement une telle habitation doit être considérée à notre sens comme habitation principale. Cependant, la priorité doit être donnée lors de la décision d'octroi de crédit à la première habitation principale. Ce qui serait plus conforme à la politique d'aide à la clientèle moins aisée même si d'une manière générale la polygamie ne peut être considérée comme un signe extérieur de richesse.

(21) V. Loi n°72-61 du 12 juin 1972 portant Code de la Famille, spéc. art.133 et s. D'après l'art.133, "le mariage peut être conclu : -soit sous le régime de la polygamie, auquel cas l'homme ne peut avoir simultanément plus de quatre épouses ; - soit sous le régime de la limitation de polygamie (à deux ou trois épouses simultanément) ; - soit sous le régime de la monogamie". Pour une analyse de ce code, V.Pierre Bourel, "Le droit de la famille au Sénégal. Successions, régimes matrimoniaux, libéralités" Economica, 1981 ; Serge Guinchard, "Réflexions critiques sur les grandes orientations du code sénégalais de la famille", Penant, 1978, p.175 et s., 325 et s.

Peuvent bénéficier de ces crédits, les salariés, les commerçants, les artisans, les sociétés à statut coopératif et les personnes exerçant une profession libérale.

L'octroi de concours au titre du crédit immobilier est soumis à certaines conditions particulières, les unes liées à la personne de l'emprunteur les autres à l'immeuble financé.

1°) - Les conditions tenant à la *personne* du demandeur intéressent d'une part son emploi et d'autre part, l'effort d'autofinancement exigé. Ainsi les salariés et les membres des professions libérales doivent justifier de la stabilité de l'emploi, les premiers devant en outre avoir occupé en principe leur dernier emploi pendant au moins un an. Quant aux commerçants et artisans, ils doivent satisfaire simultanément à deux exigences. D'un côté, ils doivent avoir exercé leur profession dans le même lieu depuis au moins trois ans. D'un autre côté, ils doivent être à jour de leurs obligations en matière fiscale et à l'égard de la Caisse de Sécurité Sociale (22). La preuve en est faite par la production d'une attestation délivrée par les Services concernés.

Autre condition liée à la personne de l'emprunteur : la réalisation d'un apport personnel. On justifie ce "préalable nécessaire" par des "exigences bancaires" et des "exigences monétaires". "Sur le plan de la technique bancaire, il s'agit d'abord d'adapter le montant du prêt aux possibilités de remboursement de l'emprunteur ; il s'agit ensuite d'accorder au banquier une garantie dans la mesure où il serait ultérieurement contraint de vendre l'immeuble. Sur le plan monétaire, l'exigence de l'apport personnel participe des

(22) Cette exigence est parfaitement justifiée. Faire crédit à un commerçant ou à un artisan qui a laissé s'accumuler ses dettes fiscales et sociales est un risque qui peut avoir de lourdes conséquences pour le prêteur. Car des charges trop importantes entraînent presque toujours la déconfiture. Et dans le cas d'une procédure collective de règlement judiciaire ou de liquidation des biens de l'emprunteur, le Trésor et la Sécurité Sociale bénéficiant de privilèges absorbent la quasi-totalité de l'actif. Sur cette question, V. notamment Patrick Serlouten, "L'entreprise en difficulté, le Trésor, la Sécurité Sociale et les autres", Mélanges Alex Weill, Dalloz-Litec, 1983, p.495. On notera que la réforme du droit des procédures collectives en France a mis tous les créanciers y compris le Trésor, à un pied d'égalité.

nécessités de lutte contre l'inflation. L'apport personnel est donc un complément de crédit consenti" (23).

La forme de l'apport personnel est laissée au choix de l'emprunteur. Il peut ainsi l'effectuer soit en numéraire, soit en nature. Dans ce dernier cas, il peut s'agir d'un terrain acquis depuis deux ans ou plus destiné à la construction à financer. Il peut s'agir aussi de travaux exécutés par l'emprunteur lui-même - cas du professionnel - ou qu'il a fait exécuter et dont il a assuré le paiement. Dans l'hypothèse d'apport personnel en nature, se pose pour la Banque, le problème de la vérification de l'évaluation de l'apport. Jusqu'à récemment, la B.N.D.S. ne disposait pratiquement d'aucun moyen de contrôle. En 1981, a été créé un Bureau d'études techniques dont l'une des missions est précisément, sous la conduite d'un ingénieur en génie civil, d'effectuer des visites techniques et de donner un avis sur la valeur du terrain ou des travaux exécutés.

Un barème fixe le montant de l'apport personnel en fonction du montant du programme et de la destination du logement. En effet, le Règlement Intérieur fixe cet apport personnel à dix pour cent de la valeur du programme si celle-ci est inférieure à dix millions et la construction à financer destinée à la première habitation principale. En revanche, lorsque la valeur du programme est supérieure à dix millions ou que le prêt est destiné à financer une résidence secondaire le montant de l'apport personnel est beaucoup plus élevé puisqu'il est fixé à 50 %. Cette différenciation du montant de l'apport personnel suivant la destination du logement se justifie pleinement. Elle permet de constater la volonté des fondateurs de la B.N.D.S. de permettre aux particuliers moins aisés de bénéficier plus facilement des prêts d'accès à la propriété.

(23) Alain Couret, "La distribution du crédit immobilier", in "Le Droit du crédit au consommateur", Librairies Techniques, 1982, p.227.

2°) - Les autres conditions d'octroi du crédit immobilier liées cette fois à l'immeuble financé sont relatives à certaines obligations que doit souscrire le postulant. Il doit d'abord s'engager pendant toute la durée du crédit à occuper lui-même le logement objet du prêt. Toutefois, cette obligation est tempérée par la possibilité d'en laisser la jouissance au conjoint, descendant ou ascendant. A défaut de pouvoir interdire dans certains cas l'aliénation ou la location de l'immeuble, la Banque les soumet à son autorisation préalable. C'est là une disposition réaliste dans la mesure où la situation professionnelle - changement de lieu de travail, perte de l'emploi - ou matrimoniale, peut contraindre l'emprunteur à vendre ou à louer le logement. Dans tous les cas, l'autorisation préalable de la B.N.D.S. est nécessaire sous peine de déchéance éventuelle du terme. L'objectif visé par la menace de cette sanction extrême est de vaincre la réticence de l'emprunteur. Dans le cas où l'emprunteur est autorisé à louer tout ou partie de l'immeuble, il lui est faite obligation de déléguer à la Banque la totalité des loyers. Cette délégation par laquelle l'emprunteur invite son locataire à payer en son nom les loyers à la B.N.D.S. constitue une protection pour cette dernière, d'autant qu'elle ne dispense pas, sauf accord préalable, l'emprunteur d'honorer les amortissements tels qu'ils sont prévus au contrat. La location de l'immeuble peut également entraîner une autre conséquence, celle-ci facultative. C'est la majoration de deux points de l'intérêt des sommes prêtées. Il semble toutefois que ce taux ne peut excéder celui fixé par les conditions de banque.

L'emprunteur doit par ailleurs s'engager à ce que les travaux soient exécutés conformément au plan et devis descriptif et estimatif sur le fondement desquels le prêt a été accordé. La non conformité des travaux entraîne non seulement la sanction extrême, la déchéance du terme, mais aussi l'im-

possibilité d'octroyer un prêt complémentaire pour l'achèvement de la construction. Cette dernière sanction s'applique dans l'hypothèse d'une sous-évaluation volontaire des devis initiaux.

D'après le Règlement intérieur, le montant du prêt ne peut excéder celui du programme diminué de l'apport personnel. En fait, dans chaque cas, le prêt est déterminé en fonction d'un critère essentiel, celui de la capacité d'endettement. Ainsi, pour les salariés, le montant maximum est fixé à 85 fois la quotité cessible de leur salaire mensuel (24). Pour les artisans et commerçants, cette somme doit être au plus égale au triple du bénéfice net moyen annuel déclaré au titre des bénéfices industriels et commerciaux ou du forfait moyen annuel appliqué au cours des trois derniers exercices.

Le crédit immobilier ne peut être consenti pour une durée supérieure à dix ans. Le point de départ est la date de signature du contrat. En fait, chaque demande de prêt constitue un cas d'espèce. Aussi, la durée du crédit est déterminée pour chaque emprunteur en fonction de trois critères. D'une part, la durée d'amortissement technique des maisons construites ou améliorées ; d'autre part, les possibilités de remboursement du demandeur compte tenu par exemple de la quotité cessible de son salaire ; enfin l'âge du postulant ou le délai restant à écouler avant sa mise à la retraite. On précisera qu'en ce qui concerne ce dernier critère la durée du crédit doit être fixée de manière à ce que la dernière échéance intervienne avant que l'emprunteur ait atteint l'âge de cinquante cinq ans ou la date de sa mise à la retraite. Il est évident que certains particuliers peuvent continuer de recevoir des revenus à des titres divers après la survenance de ces événements.

(24) L'article 381 du Code de Procédure civile du Sénégal fixe les limites des tranches du barème qui sert à calculer la part du salaire pouvant être retenue par saisie-arrêt ou cédée :

- 10 % jusqu'à 20 000 francs C.F.A. par mois ;
- 20 % de 20 001 à 30 000 francs C.F.A. par mois ;
- 30 % de 30 001 à 100 000 francs C.F.A. par mois ;
- 40 % de 100 001 à 200 000 francs C.F.A. par mois ;
- 100 % au-delà de 200 000 francs C.F.A. par mois.

Le texte ajoute dans son alinéa 2 que, lorsque la saisie a pour objet... de garantir ou d'obtenir le remboursement des emprunts contractés pour aider à la construction, à l'achat ou à l'amélioration d'un local à usage d'habitation principale, les traitements et salaires pourront, si la portion ci-dessus est insuffisante, être en outre simultanément saisis pour la portion supplémentaire ci-après :

- 10 % jusqu'à 20 000 francs C.F.A. par mois ;
- 20 % de 20 001 à 30 000 francs C.F.A. par mois ;
- 30 % de 30 001 à 100 000 francs C.F.A. par mois ;
- 40 % de 100 001 à 200 000 francs C.F.A. par mois.

Aussi une dérogation peut-elle leur être accordée s'ils fournissent les justifications de leurs revenus futurs saisissables ou la caution solidaire d'un tiers remplissant les conditions d'âge et de revenus exigées. En principe, quoique la rédaction de l'article 10, alinéa 3 de l'Annexe II du Règlement intérieur soit assez obscure sur ce point, il semble que l'engagement de la caution à payer la dette principale se limite aux seuls cas de défaillance financière ayant pour cause la mise à la retraite ou le décès du débiteur principal. Si cette interprétation restrictive correspond à l'esprit dans lequel les auteurs ont rédigé le texte, la couverture du risque de la Banque s'en trouvera relativement réduite. Car une défaillance survenue avant la mise à la retraite du débiteur principal vivant ne peut ouvrir aucune voie de recours contre la caution.

La mise en place des crédits immobiliers s'effectue par tranches dont le nombre varie en fonction de l'importance du projet. Avant l'utilisation de chaque tranche, l'emprunteur doit justifier l'usage fait des sommes précédemment débloquées. La Banque effectue un contrôle avant tout déblocage.

En plus du prêt immobilier ordinaire, la B.N.D.S. accorde des crédits destinés aux "Parcelles Assainies". L'opération de "Parcelles Assainies" est un ensemble de vastes programmes de distributions de parcelles entrepris depuis quelques années sur financement de la Banque mondiale et du Sénégal. Elle consiste à construire progressivement dans les différentes régions des trames d'accueil en vue de supprimer les bidonvilles et de répondre aux besoins des populations à revenu modeste pour la construction d'habitations. A cet effet, ils peuvent bénéficier de prêts auprès de la B.N.D.S. lorsqu'ils ont réalisé un apport personnel de dix pour cent du montant de leur projet. Les crédits

"Parcelles Assainies" sont d'un montant inférieur à 1 million de francs C.F.A. et ne couvrent à l'heure actuelle que le programme de la région de Dakar. Ce type de crédits présente sans aucun doute "un caractère étroitement social" (25) au regard de leur destination et de leur bénéficiaire.

§ 2 - Le crédit à la consommation

Le Règlement intérieur de la B.N.D.S. ne prévoit qu'un type de crédit à la consommation, celui accordé selon la technique du financement des ventes à tempérament, forme traditionnelle de la vente à crédit (A). Toutefois, jusqu'en 1980, la Banque utilisait une autre technique, celle des prêts personnels dont l'expérience n'a pas été concluante (B).

A - Le financement de l'achat de biens semi-durables

1°) Les conditions d'octroi du crédit

Les crédits à la consommation consentis par la B.N.D.S. ont pour but de financer des biens semi-durables neufs destinés à l'équipement personnel et familial. Le règlement intérieur énumère limitativement les équipements concernés (26). Ils couvrent une gamme très variée de biens meubles. Le petit équipement concerne surtout les meubles de fabrication locale, les réfrigérateurs, les congélateurs, les ventilateurs, les appareils de télévision en noir et blanc, les cuisinières. Le crédit à la consommation peut également être accordé pour l'acquisition d'une voiture automobile neuve ou d'occasion ayant moins de deux ans et destinée à l'usage personnel et privé de l'emprunteur. Ce dernier doit rester propriétaire du bien financé quelque soit sa nature, jusqu'à paiement complet du crédit. Sur ce point il faut tout de sui-

(25) Toutefois, au niveau de la distribution des parcelles dans la région de Dakar, des erreurs ou malversations ont été à l'origine des opérations de spéculations. Certaines personnes se sont fait attribuer des parcelles qu'elles ont revendues après à des prix exorbitants. Il serait donc nécessaire, compte tenu de l'utilité de l'opération et de son extension aux autres régions, qu'un système de contrôle strict et efficace soit mis en place pour que les nombreux ménages aux ressources peu élevées puissent être les premiers bénéficiaires des parcelles et des crédits y afférents. Au surplus, la formation et le développement des bidonvilles constituent des fléaux contre lesquels il est impératif de lutter pour éviter des explosions sociales et instaurer plus de justice. En 1981, la distribution de parcelles assainies a porté, semble-t-il, sur un chiffre de 9 245 parcelles réparties comme suit : 8 176 parcelles de 150 m², 777 grandes parcelles et 292 autres grandes parcelles mixtes à usage d'habitation et de commerce.

(26) Matériaux de construction, branchement d'eau et d'électricité, mobilier d'habitation, appareils d'équipement ménager, matériel sanitaire, matériel de loisirs éducatifs, moyens de transport à deux roues.

te souligner que la B.N.D.S. ne semble pas, faute de moyens matériels peut-être, exercer tous les droits que lui reconnaît le contrat d'ouverture de crédit pour faire respecter cet engagement.

Peuvent bénéficier de ces crédits les particuliers tant du secteur public que du secteur privé. Sont ainsi expressément visés les députés, les fonctionnaires, les contractuels, les salariés, les membres des professions libérales, les commerçants et les artisans.

L'octroi du crédit est subordonné à un an d'ancienneté "dans le même travail" si le demandeur est un salarié. Cette formule laconique utilisée par les rédacteurs du Règlement Intérieur soulève une difficulté d'interprétation. De quel emploi s'agit-il ? Dans la pratique, il semble qu'il est exigé un an d'ancienneté dans l'emploi occupé par l'emprunteur au moment où il sollicite le crédit et non en principe les emplois occupés antérieurement.

La Banque dispose de plusieurs moyens pour s'assurer du paiement régulier du crédit. Nous les énumérons simplement ici en attendant d'y revenir plus en détail : cession de salaire ou domiciliation du traitement à la Banque ; engagement écrit de l'employeur à virer le salaire ou le traitement auprès de la B.N.D.S. Les non salariés doivent, eux, signer en faveur de la Banque un ordre de virement bancaire ou postal irrévocable sauf accord de cette dernière.

La détermination du montant du prêt dépend de trois critères : la valeur du bien financé, les revenus et l'endettement antérieur de l'emprunteur

a) S'agissant de la *valeur du bien financé*, lorsque le prêt est destiné à financer le petit équipement, il ne peut excéder quatre vingt pour cent du montant de la facture, les vingt pour cent constituant l'apport personnel.

On notera que cet apport personnel est rehaussé à cinquante (50) pour cent du montant de la facture pour certains appareils ménagers d'importation tels que machines à laver, magnétoscopes, etc. Le taux élevé du montant de l'apport initial procède en ce cas de l'idée d'encourager l'achat de biens de fabrication locale ou de biens importés ne représentant plus un luxe mais une nécessité de la vie urbaine. Lorsque le bien à financer est une voiture automobile, le maximum du prêt est égal aux trois quarts du prix de la voiture augmenté de l'assurance. La différence constitue l'apport personnel.

On fera remarquer que dans tous les cas l'apport personnel doit être versé dans les caisses de la Banque en même temps que les frais d'ouverture de dossier, préalablement à tout règlement de la facture par la B.N.D.S.

b) Le second critère de fixation du montant du prêt est relatif aux *revenus de l'emprunteur*. Ainsi pour les biens d'équipement personnel et familial, et si le bénéficiaire est un salarié, le prêt, majoré des commissions et accessoires, sera au plus égal à douze (12) fois la quotité cessible disponible du salaire mensuel effectivement perçu ; vingt-quatre (24) fois pour l'achat d'une voiture automobile. Si, en revanche, l'emprunteur est un non-salarié, le montant du prêt ne peut dépasser trois (3) fois son revenu mensuel moyen dans l'hypothèse d'un financement de biens d'équipement personnel et familial, et six (6) fois dans le cas d'acquisition d'une automobile.

c) Enfin, la Banque prend en compte le *montant de l'endettement antérieur de l'emprunteur*. Ainsi, le montant de sa dette exigible pendant la durée du crédit est déduit de sa capacité d'endettement.

La B.N.D.S. dispose d'un instrument relativement efficace de contrôle de l'endettement des particuliers. En effet, la Centrale des risques de la B.C.E.A.O. publie mensuellement à l'intention des banques et établissements

financiers des relevés de l'endettement global des bénéficiaires de crédit. Ces relevés sont eux-mêmes établis à partir des déclarations des crédits faites obligatoirement à l'Institut d'émission par les organismes soumis à la loi n°76-52 du 9 avril 1976 portant réglementation bancaire.

Le Règlement Intérieur fixe à douze mois le maximum de la durée du prêt à l'équipement personnel et familial ; à deux ans et à dix-huit mois les durées respectives des crédits accordés pour l'acquisition de véhicules neufs et de véhicules d'occasion. Précisons qu'il est fait un sort particulier aux emprunteurs du secteur public. La durée maximale des crédits qui peuvent leur être accordés ne peut en principe excéder le terme normal du mandat de député - cinq ans -, le temps restant à courir jusqu'à la retraite du fonctionnaire ou l'expiration du contrat si le bénéficiaire est un contractuel. Il est certain que le crédit à la consommation contribue directement au développement économique et au progrès social. Il permet en effet aux ménages d'élever leur niveau de vie grâce à l'acquisition de biens semi-durables considérés comme nécessaires et qui autrement leur seraient inaccessibles. Mais il permet également de financer l'accroissement et la distribution des biens, notamment ceux produits par les opérateurs économiques nationaux.

2°) La réalisation du crédit

Aux termes de l'article 20 de l'Annexe II du Règlement Intérieur, chaque prêt destiné à l'acquisition de biens personnels semi-durables neufs "fera l'objet d'un contrat de *vente à tempérament*" (27). En outre, l'arti-

(27) Selon l'art. 354 du C.O.C.C. "la vente à tempérament, malgré la délivrance immédiate de la chose, stipule que le prix sera payable en plusieurs fractions à intervalles réguliers". On notera que le décret n°78-819 du 20 juillet 1978 (J.O.R.S. du 7 oct. 1978, p.1197) fixe les conditions de la vente à tempérament de certains meubles corporels.

cle 19 précise que la B.N.D.S. assure le règlement direct de la facture au vendeur pour le compte de l'acheteur-emprunteur. Ainsi, la Banque se substitue à son client pour le paiement du prix. Ceci essentiellement pour éviter tout détournement du crédit de son objet expressément défini dans la convention d'ouverture de crédit. Il y a donc prêt affecté sur le plan de la volonté des parties et un lien juridique entre le contrat de prêt et le contrat de vente au niveau de leur formation. Mais ce lien n'est préétabli, semble-t-il, par aucune convention entre la Banque et le vendeur, les deux contractants de l'acheteur-emprunteur. Tout au plus, le vendeur est-il le plus souvent agréé. Mais l'agrément apparaît comme un moyen d'établir une collaboration entre le vendeur et la Banque pour s'assurer de la réalisation effective des deux opérations de vente et de crédit. De sorte que le prêt n'existe que si la vente est valablement conclue et la vente ne produira ses effets que si le prêt est accordé. En effet, dans l'esprit de l'acheteur-emprunteur, le prêt sollicité est destiné à l'acquisition d'un bien déterminé à l'exclusion de tout autre. Il ne doit donc être affecté qu'à cet objet pour lequel la Banque a consenti le prêt. A l'inverse, si le prêt n'est pas accordé, il sera dans l'impossibilité d'exécuter les deux obligations essentielles mises à sa charge par l'article 304 C.O.C.C. à savoir, le paiement du prix et l'obligation de prendre livraison.

Le paiement étant effectué directement par la Banque et le vendeur ayant satisfait à son obligation de délivrance - article 276 alinéa 2 C.O.C.C. - les rapports juridiques créancier-débiteur de somme d'argent nés du contrat de vente se substituent à ceux du contrat de prêt.

La question que l'on peut se poser est de savoir si le lien existant entre ces deux contrats au niveau de leur formation et de leur exécution se retrouve également au niveau de leur disparition.

Ainsi, par exemple, l'annulation ou la résolution du contrat de vente à tempérament pour inobservation de la réglementation entraînera-t-elle l'anéantissement du contrat de prêt ? On peut répondre par l'affirmative. Car le contrat de prêt uni au contrat de vente deviendrait sans objet. la conséquence essentielle de l'annulation ou de la résolution du contrat de vente est que le vendeur devra restituer le prix à l'acheteur (28) pour le compte de qui la Banque avait effectué le paiement. Cette dernière poursuivra le recouvrement de sa créance par les moyens qu'elle voudra notamment par la réalisation du gage pour autant que cela soit possible. En effet, l'acquisition des biens d'équipement personnel et familial est toujours assortie du gage au profit de la B.N.D.S. qui l'a financée (29).

Il nous semble qu'en l'absence de texte législatif ou réglementaire, la convention d'ouverture de crédit devra préciser la portée du lien juridique entre le contrat de vente et le contrat de prêt (30) afin que les relations contractuelles soient mieux définies.

(28) V. Com.17 déc.1980, D.1981, I.R. 499 ; Obs. Vasseur. Dans cette affaire, la Cour de Cassation énonce que "l'annulation d'un contrat de vente entraîne pour le vendeur l'obligation de restituer le prix à l'acheteur, son seul contractant et non à celui (l'organisme de crédit) qui avait prêté les fonds à cet acheteur", car, selon la Cour, le prêteur serait étranger au contrat de vente. Toutefois, sur ce dernier point, la Cour de Cassation semble hésitante. En effet, dans un arrêt de la même Chambre commerciale du 1er mars 1983 (D.1983, I.R. 268), elle a cassé un arrêt de la Cour d'Appel de Colmar qui avait débouté "un établissement de crédit de sa demande en nullité des contrats de vente et de financement aux motifs qu'il était étranger au contrat de vente de même que le vendeur était étranger au contrat de financement".

(29) V. Art.20 al.1, Annexe II du Règlement Intérieur.

(30) En France, un lien d'interdépendance a été imposé par la loi dite "Scrivener", n°78-22 du 10 janvier 1978 relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit. De sorte que l'annulation ou la résolution du contrat de vente entraîne l'annulation ou la résolution du contrat de prêt. Sur cette question, V. M.Th. Calais-Auloy, "Fondement du lien juridique unissant vente et prêt dans le "prêt lié", J.C.P. 1984, éd. Entreprise, 14182 ; "Le droit du crédit au consommateur", op.cit.

B - Le prêt personnel et ses effets pervers

C'est, semble-t'il, au cours de l'exercice 1974-1975 que la B.N.D.S. a développé la technique des prêts personnels comme forme de concours aux particuliers. Les raisons exactes de cette option sont mal définies. On peut toutefois penser, à la lumière des rapports d'activité, que la Banque avait voulu profiter du succès financier qu'a connu cette technique au niveau des banques dites commerciales. On peut ajouter une seconde raison peut-être plus déterminante et qui était de répondre aux divers besoins de consommation courante d'une clientèle très variée. Ceci explique que dès son apparition "ce genre de prêt suscite un intérêt particulier aussi bien auprès du petit salarié qui a un besoin urgent de trésorerie qu'auprès du cadre moyen ou supérieur qui désire investir dans le secteur immobilier et qui se heurte à un problème d'autofinancement bien souvent impossible à surmonter" (31).

Les conditions d'octroi du prêt personnel étaient relativement souples. Il fallait notamment, que l'emprunteur soit salarié ou justifie de ressources permanentes, qu'il bénéficie d'une stabilité de l'emploi. Le prêt n'était soumis en principe à aucune affectation spéciale.

La perversion qui affectait le prêt personnel se trouvait d'abord dans le fait que les particuliers aux revenus modestes ne pouvaient pratiquement pas bénéficier des conditions allégées de ce prêt pour financer une habitation principale. Ils ne pouvaient pas en réalité satisfaire aux conditions rigoureuses mais nécessaires du crédit immobilier ordinaire.

(31) V. Rapport d'activité de la B.N.D.S. 1977-1978, p.28.

Une autre perversion que connaissait le prêt personnel pouvait être décelée à travers la situation permanente d'endettement dans laquelle se trouvaient certains petits salariés bénéficiaires de ces "crédits de trésorerie" destinés à boucler leur fin de mois. Ainsi, quelles que soient les bonnes intentions au plan social qui ont été celles de ses initiateurs, le prêt personnel a eu des effets pervers en permettant à ces salariés de survivre sans améliorer réellement leur condition de vie inextricable. La perversion apparaît encore dans les difficultés financières qu'avait vite entraîné pour la Banque le prêt personnel. En effet, ces prêts n'étant pas mobilisables et la Banque centrale manifestant une réticence pour la mobilisation des prêts à moyen terme, il en est résulté pour la B.N.D.S. des problèmes de trésorerie (32). D'autant que les impayés ne cessaient de s'accroître de manière inquiétante. Certes, les impayés sont dus pour la plupart au "retard que met l'Etat à payer les loyers afférents à des immeubles conventionnés" (33), mais aussi et notamment à des emprunteurs dont le salaire ou le traitement n'était pas domicilié auprès de la Banque. La plupart d'entre eux, en particulier ceux se trouvant en service à l'étranger ne daignaient même pas répondre aux injonctions de la Banque (34).

Face à ces difficultés et devant la politique de restriction des crédits appliquée par les autorités monétaires, la Banque procédait à des suspensions périodiques des prêts personnels. Cependant, il faut le préciser, ces suspensions n'étaient pas aussi fréquentes ni aussi fermes que cela aurait dû être. Ce qui, en plus de l'engorgement dont souffrait déjà le Département chargé de l'étude de ces prêts, a entraîné une mauvaise gestion des dossiers. Finalement en 1980, la Direction Générale décida de les suspendre du fait de leur "caractère déséquilibrant de l'Economie nationale" (35)

(32) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1978-1979, p.38.

(33) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1976-1977, p.33.

(34) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1975-1976, p.27.

(35) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1980-1981, p.23. En effet, ces prêts ne correspondant souvent à aucune activité productive entraînent une perturbation - inflation - lorsque leur montant contribuant à l'accroissement de la masse monétaire est trop élevé par rapport aux investissements productifs.

On notera cependant "qu'à titre exceptionnel" par décision du Conseil d'Administration, des prêts personnels ont été accordés à des élèves sortant de l'Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature pour leur permettre de s'équiper et de s'installer. C'est ainsi que 34 élèves en ont bénéficié au cours de l'exercice 1981-1982 pour un montant de 34 millions de francs tandis qu'en 1982-1983, 27 crédits de 27 millions de francs ont été consentis à 27 élèves. En outre, au cours de ce dernier exercice, un crédit de 240 millions a été accordé aux 120 députés de l'Assemblée Nationale (36).

Il est important qu'une meilleure collaboration soit établie entre les Administrations compétentes et la B.N.D.S. afin que celle-ci puisse assurer le recouvrement normal de ses créances.

A vrai dire, la plupart des prêts personnels utilisés pour la construction d'habitations ainsi que certains crédits immobiliers ordinaires n'ont servi qu'à la spéculation. C'est encore là un aspect pervers de ces prêts dès lors que "le caractère spéculatif l'emporte sur le social" (37).

La désépargne constitue également un effet pervers du prêt personnel. En effet, l'individu non seulement ne prélève aucune part de ses revenus en vue d'une utilisation ultérieure, mais, ayant recours à l'endettement, dépense des sommes supérieures à son revenu. Ceci ne favorise pas la constitution de l'épargne et compte tenu du taux d'intérêt débiteur, risque d'encourager le circuit informel de l'épargne.

(36) V. Rapports d'activité B.N.D.S. 1981-1982, p.23 ; 1982-1983, p.22.

(37) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1978-1979, p.18.

L'encours des prêts personnels à moyen terme s'élève au 30 septembre 1982 à 5 984, 9 millions contre 6 802 millions au 30 septembre 1981 et, pour les prêts à court terme, l'encours s'élève à 13,2 millions au 30 septembre 1982 contre 27,4 millions au 30 septembre 1981 (38). Cette baisse de l'encours des prêts personnels à moyen terme s'explique, semble t'il, par la "suppression" de ces prêts mais aussi par les résultats positifs de la remise en ordre de certains dossiers au moyen de la domiciliation effective des loyers et salaires (39).

La B.N.D.S. étant une banque, elle perçoit une rémunération en contrepartie des services qu'elle rend par l'octroi de crédit.

(38) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1981-1982, p.23. On relèvera que le rapport d'activité 1982-1983, p.22, note que "l'encours des prêts personnels à court terme se chiffre à 8,588 millions de francs au 30.09.1983 contre 6,1 millions au 30.09.1982". Les deux rapports d'activité donnent donc des chiffres différents concernant la date du 30 septembre 1982.

(39) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1981-1982, p.23.

TABLEAU 42 EVOLUTION DES CREDITS SOCIAUX ET DES DIVERS (a)

1979-1983

millions de francs C.F.A.

NATURE DES CREDITS ACCORDES	1978-1979		1979-1980		1980-1981		1981-1982		1982-1983	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
IMMOBILIERS	316	823,5	143	341,6	67	265,6	144	585,9	245	888,8
PARCELLES ASSAINIES	126	163,1	180	194,5	69	83,6	134	161,4	11	18,7
AGRICOLLES INDIVIDUELS	2	18,7	4	16,1	4	26,7	14	71,4	33	142,9
AUTOMOBILES	8	8,8	43	85,6	37	56,1	29	61,9	28	97,8
PETIT EQUIPEMENT	372	53,8	91	15,9	4	8,8	40	9,4	82	36,7
PRET PERSONNEL MOYEN TERME	707	3 159,4	437	1 089,7	1	1,5	34	34,0	28	267,0
PRET PERSONNEL COURT TERME	451	261,4	218	215						
TOTAL	1 982	4 488,7	1 116	1 958,4	182	442,3	395	924,0	427	1 451,9

(a) Ces crédits sont essentiellement à moyen terme.

Source : Rapport d'activité B.N.D.S. 1982-1983, p.21.

TABLEAU 43 CREDITS DU SECTEUR SOCIAL

1983 et 1984

(millions de francs C.F.A.)

CREDITS	1982-1983		1983-1984		VARIATIONS
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	
CREDITS IMMOBILIERS	245	888,800	169	457,986	- 430,814
CREDITS AUTOMOBILES	28	97,800	24	74,947	- 22,853
CREDITS PETIT EQUIPEMENT FAMILIAL	82	36,700	64	31,803	- 4,897
CREDITS AUX COOPERATIVES DE CONSOMMATION	4	16,000	4	8,100	- 7,900
PRETS PERSONNELS A MOYEN TERME (a)	27	27,000	15	15,000	- 12,000
TOTAL	386	1 066,300	276	587,836	- 478,464

Source : Rapport d'activité B.N.D.S. 1983-1984, p.26.

(a) Prêts accordés à des élèves sortant de l'Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature.

Section III : La rémunération de la Banque -

La B.N.D.S. à l'instar des autres banques a pour objet de vendre de l'argent. A cette occasion, elle détermine les conditions de sa rémunération. Celle-ci peut être exprimée, selon l'article 32 1° du Règlement Intérieur, sous forme d'un intérêt - ce qui constitue le cas général - ou d'une commission. Dans la pratique, la convention d'ouverture de crédit prévoit un taux d'intérêt (§ 1) et des frais et commissions (§ 2) au titre de la rémunération des concours de la Banque.

§ 1 - La rémunération sous forme d'un intérêt stipulé au contrat

Le Code des obligations civiles et commerciales (C.O.C.C.) autorise le prêt à intérêt. Toutefois, il a fixé certaines règles relatives à la formation des stipulations d'intérêts et au taux de l'intérêt (A) qui fait également l'objet d'une réglementation professionnelle (B).

A - Les règles relatives à la formation des stipulations d'intérêts et au taux de l'intérêt

La liberté de stipuler un intérêt pour tout prêt de consommation ou "mutuum" est expressément affirmée par l'article 540 C.O.C.C. Ce texte énonce : "il est permis de stipuler des intérêts pour prêt de consommation" (40).

(40) On a expliqué "qu'il n'y a là que le reflet de la vieille tradition qui voyait dans le prêt un service d'ami et qu'une séquelle de l'ancienne prohibition du prêt à intérêt. Mais, du fait que le prêt à priori gratuit peut porter intérêt, on a toujours et logiquement déduit que la stipulation d'intérêts devait être expresse". M.Cabrillac et J.L.Rives-Lange, "Les problèmes juridiques et réglementaires posés par les intérêts dans les crédits bancaires", in "Responsabilité professionnelle du banquier : contribution à la protection des clients de banque", Economica, 1978, p.3; V.égale. A.Robert, "L'intérêt de l'argent : réflexion sur une évolution", Mélanges J.Lambert, Cujas, 1975, p.438.

S'agissant précisément du prêt d'argent stipulé avec intérêt, le Législateur soumet tant le contrat que la stipulation d'intérêts à un minimum de formalisme nécessaire pour la sécurité des clients. Le prêt et la stipulation d'intérêts doivent faire l'objet d'un écrit constaté par acte notarié (41). Il y a là à la fois une règle de preuve et une règle de solennité. En effet, l'écrit (authentique) est requis *ad probationem* en ce qui concerne le prêt d'argent (42) en tant que contrat par lequel une des parties, le prêteur remet à une autre, l'emprunteur, une somme d'argent dont ce dernier pourra user, à charge de la restituer par équivalent. En revanche, il est exigé *ad validitatem* s'agissant de la stipulation d'intérêts (43). Ainsi, la formalité de l'acte authentique constitue une règle de preuve de la formation du "contrat" de prêt d'argent alors qu'elle est une condition de validité de la stipulation d'intérêts. Par conséquent, il n'existe aucun intérêt qui puisse être perçu s'il n'est pas prévu par écrit constaté par acte notarié (44).

Quant au taux de l'intérêt, l'article 541 al.1 C.O.C.C. semble exiger qu'il soit fixé par écrit. Ce texte dont l'intitulé est précisément "taux de l'intérêt" dispose : "la stipulation d'intérêts doit être écrite. Les par-

-
- (41) Art.542 al.1 et 3. C.O.C.C. Ce texte prévoit que le contrat écrit pourra également être visé par "un fonctionnaire devant lequel a lieu la numération des deniers en présence des parties".
 - (42) Art. 542 al.2 C.O.C.C. selon lequel l'écrit non constaté par acte notarié ou par un fonctionnaire "ne saurait être retenu comme moyen de preuve du prêt mais vaut commencement de preuve par écrit".
 - (43) Art. 542 al.3 C.O.C.C. Ce texte sanctionne d'une nullité absolue toute stipulation d'intérêts dans un prêt d'argent non constaté par un acte authentique.
 - (44) On a fait observer à juste titre que cette règle bien qu'ayant un caractère protecteur du client, n'a pas sa place dans le domaine bancaire. En effet, "il est absurde de présumer qu'une entreprise qui, par essence, vit du loyer de l'argent, consente des prêts gratuits. Il faudrait au contraire poser que tout crédit consenti par un banquier est, sauf stipulation contraire, productif d'intérêts, ce qui éviterait l'artificielle distinction entre crédits consentis dans le cadre d'un compte courant et crédits consentis en dehors de ce cadre. La règle n'aurait aucun inconvénient pour l'utilisateur car l'exigence d'une stipulation expresse est trop irréaliste pour être bien respectée. Si on voulait néanmoins la faire respecter, on risquerait de nuire à l'utilisateur en dissuadant le banquier de consentir spontanément et en dehors d'un accord exprimé des crédits de dépannage, tels que avances sur chèques ou effets remis à l'encaissement, découverts tolérés pour permettre d'honorer des avis de prélèvements, etc
- M.Cabrillac et J.L.Rives-Lange, op. cit. p.5.

ties fixent conventionnellement le taux d'intérêt". Mais le texte ne prévoit aucune sanction en cas de violation de cette règle de fixation du taux de l'intérêt par écrit. Il faudrait alors, à notre avis, recourir à l'article 542 alinéa 3 C.O.C.C. et décider que dans le domaine du prêt d'argent, la formalité de l'écrit du taux de l'intérêt est une condition de validité (45).

Cela étant, la Banque fixe le taux de l'intérêt en tenant compte de trois considérations essentielles : l'équilibre de son compte d'exploitation, la couverture de ses risques et la constitution des provisions. Pour autant, ce taux que l'emprunteur ne peut qu'accepter ou refuser et, par là même, le prêt d'argent ne peut excéder les limites fixées par les règles en vigueur.

B - Les limitations des taux de l'intérêt

Une double limite est imposée à la rémunération que la Banque peut percevoir au titre des taux d'intérêts débiteurs : celle qui est fixée par le Législateur ; celle qui correspond aux maxima autorisés par la Banque Centrale.

1°) La limitation de droit commun par l'article 541 C.O.C.C.

L'article 541 alinéa 2 et 3 est sensiblement l'équivalent des principales dispositions de la loi française n°66-1010 du 28 décembre 1966 relative à l'usure (46). D'après l'article 541 alinéa 2 C.O.C.C., le taux effectif global (T.E.G.) conventionnel ne peut dépasser, à peine de nullité absolue de

(45) Ce formalisme a l'avantage d'informer le client de manière relativement précise sur le coût du crédit et de lui éviter une mauvaise surprise. Mais, on l'a souligné, la fixation par écrit du taux de l'intérêt s'accorde mal avec la rapidité, la souplesse, voire la spontanéité que suppose l'octroi de crédits bancaires de trésorerie. V. M.Cabrillac et J.L. Rives-Lange, op.cit. p.6.

(46) Sur cette loi, V. notamment les commentaires de Ch.Gavalda et J.Stouffle : "La limitation des taux d'intérêts conventionnels par la loi n°66-1010 du 28 décembre 1966, sur l'usure", J.C.P. 1968, Ed.G, I, 2171 ; M.Vasseur, "Usure et prêt d'argent (loi du 28 décembre 1966)", Banque 1967, pp. 457-474.

la stipulation, l'un ou l'autre selon le cas, les deux taux plafonds établis. D'une part, le T.E.G. "ne peut dépasser de plus du quart le taux effectif moyen pratiqué au cours du trimestre précédent par les banques et établissements financiers agréés pour les opérations de même nature comportant des risques analogues". D'autre part, lorsque le prêt est indexé, le T.E.G. ne peut excéder quinze pour cent l'an ou huit pour cent. On a relevé une double incertitude à propos de la définition du taux plafond : incertitude quant à l'appréciation subjective et donc très variable des risques connus par le prêteur, mais aussi incertitude quant aux usages bancaires dont il faut tenir compte pour déterminer le taux effectif moyen pratiqué par les banques et les établissements financiers (47). Précisément, pour le calcul du taux effectif d'intérêt, l'article 541 alinéa 3 C.O.C.C. dit qu'il doit être tenu "compte des frais, commissions et rémunérations de toute nature même justifiés par des débours réels ou versés à des tiers, et, s'il y a lieu, des modalités d'amortissement échelonné du prêt ; en cas d'indexation licite du prêt, le taux effectif est apprécié sans tenir compte des majorations de remboursement du capital résultant des variations de l'indice". Là encore l'incertitude sur la méthode de calcul et sur les divers frais et commissions à intégrer a été soulignée à juste titre (48).

2°) La limitation des taux d'intérêts débiteurs par les conditions générales de banque

Dans la pratique, la Banque fixe le taux de l'intérêt par référence aux limites relativement étroites fixées par les conditions générales applicables par les banques à leurs clients et décidées par la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (B.C.E.A.O.) (49).

(47) V. M.Cabrillac et J.L. Rives-Lange, op.cit. p.10.

(48) V. Cabrillac et Rives-Lange, op.cit. p.12 et les commentaires précités de la loi française du 28 déc. 1966.

(49) Voir infra p. 342

De sorte que la rémunération propre de la Banque n'est libre que dans la limite d'un maximum de cinq points au-delà du taux d'escompte normal (T.E.N.) applicable par l'Institut d'émission. Toutefois, deux distinctions sont à faire dans la limite de la rémunération. Pour des opérations bénéficiant du taux d'escompte préférentiel (T.E.P.) (50) la rémunération est limitée à un maximum de trois points, soit dix pour cent (10 %) l'an, c'est-à-dire T.E.P. (7 %) + 3 %, le minimum étant huit pour cent, soit T.E.P. + 1 %, Quant aux opérations auxquelles est appliqué le T.E.N. et donc ne bénéficiant pas du T.E.P., la rémunération est limitée à un maximum de cinq points, soit 14,50 %, c'est-à-dire T.E.N. (9,5 %) + 5 %. Une deuxième distinction s'impose en ce qui concerne les crédits mobilisables au T.E.P. D'une part, la rémunération des crédits de campagne - financement de la commercialisation et du stockage de produits agricoles locaux - est limitée à neuf pour cent l'an, c'est-à-dire T.E.P. + 2 %. D'autre part, - pour les raisons de politique générale du crédit qu'on examinera ci-dessous - deux catégories de crédits sont rémunérées à un maximum de dix pour cent l'an. Il s'agit des crédits consentis aux petites et moyennes entreprises (P.M.E.) nationales (51) dont l'encours global n'excède pas trente millions de francs C.F.A. Ce sont également les crédits immobiliers dont le total nominal n'excède pas quinze millions de francs C.F.A. accordés à des ressortissants d'un état de l'Union Monétaire Ouest Africaine pour financer la construction d'un logement destiné à constituer leur habitation principale, en principe dans les pays dont ils ont la nationalité. On précisera que pour les crédits à long terme immobiliers ou accordés aux P.M.E. ne sont concernés que les crédits n'ayant plus que dix ans à courir.

On notera par ailleurs que les crédits mobilisables au T.E.N. non expressément prévus dans les conditions des opérations effectuées par les banques peuvent être accordés à ce seul taux.

Enfin, la Banque centrale précise que tous agios et commissions bancaires doivent être inclus à l'intérieur des maxima fixés.

(50) Sur le T.E.P. et le T.E.N., V. supra p.262

(51) Sur les entreprises considérées comme entreprises nationales, v. infra p342, note a)

TABLEAU 44

CONDITION DES COMPTES APPLICABLES DEPUIS LE 24 mars 19861 - Crédits à court et à moyen terme

1-1 Intérêts débiteurs et opérations de portefeuille

Les conditions ci-après s'appliquent aux concours par caisse ou par escompte de papier financier de mobilisation, ainsi qu'aux opérations de portefeuille, que des concours ou opérations soient à court ou à moyen terme.

1-1-1 Financement des crédits de campagne relatifs à la commercialisation de produits agricoles locaux, mobilisables au taux d'escompte préférentiel de la Banque Centrale (T.E.P.) quel que soit le bénéficiaire du crédit et escompte d'effets documentaires relatifs à l'exportation de produits agricole de campagne (avant ou après dessaisissement)....	T.E.P. + 1 % min. + 2 % maximum
1-1-2 Financement de stocks de produits agricoles de campagne locaux régulièrement nantis ou individualisés, déclarés à la Banque centrale et mobilisables auprès de celle-ci au taux d'escompte préférentiel.....	T.E.P. + 1 % min. + 2 % maximum
1-1-3 Crédits ou avances accordés aux petites et moyennes entreprises nationales (a) (b) dont l'encours global des crédits n'excède pas trente millions de francs c.f.a.....	T.E.P. + 1 % min. + 3 % maximum
1-1-4 Crédits dont le total nominal n'excède pas quinze millions de francs c.f.a. accordés à des ressortissants d'un état de l'Union monétaire pour financer la construction d'un logement destiné à constituer leur première habitation principale (c).....	T.E.P. + 1 % min. + 3 % maximum
1-1-5 Autres crédits ou avances et autres opérations de portefeuille.....	T.E.N. + 0 % min. + 5 % maximum

T.E.N. : taux d'escompte normal de la Banque centrale

- (a) Sont considérées comme entreprises nationales les entreprises appartenant à des personnes physiques ressortissant de l'un des Etats de l'Union ou à des sociétés dont le capital est détenu à concurrence d'au moins 51 % par des nationaux (personnes physiques ou morales) de l'Union monétaire et dont la gestion est assurée par des nationaux de celle-ci.
- (b) Y compris les crédits accordés à des coopératives, directement ou indirectement, par un organisme public commun.
- (c) Si un bénéficiaire peut également prétendre au titre d'autres activités à des crédits susceptibles d'être mobilisés dans les conditions prévues pour les entreprises nationales au paragraphe 1-1-3, le T.E.P. ne sera appliqué aux concours dont il bénéficie comme particulier et comme entrepreneur que si leur montant cumulé n'excède pas 30 millions de francs c.f.

2 - Crédits à long terme

2-1 Crédits n'ayant plus que dix ans à courir, accordés aux petites et moyennes entreprises nationales dont l'encours global n'excède pas trente millions de francs c.f.a. et susceptibles d'être mobilisés à la Banque centrale aux taux d'escompte préférentiel...	T.E.P. + 1 % min. + 3 % maximum
2-2 Crédits n'ayant plus que dix ans à courir, d'un montant n'excédant pas quinze millions de francs c.f.a répondant aux conditions fixées à l'article 1-1-4..	T.E.P. + 1 % min. + 3 % maximum
2-3 Autres crédits (d)	T.E.N. + 0 % min. + 5 % maximum

Ces développements sur les limites des taux d'intérêt débiteurs applicables par les banques installées dans l'Union monétaire, appellent au moins trois observations. Les deux premières sont relatives au fonctionnement des économies nationales et la troisième aux relations entre les banques d'une manière générale et leurs clients.

Première observation : le barème des conditions applicables par les banques répond à un souci *d'harmonisation avec les taux extérieurs*. Il s'agit d'une part d'atténuer les opérations de spéculation et, d'autre part, d'inciter les opérateurs économiques à se financer auprès des systèmes bancaires nationaux ; ceux-ci se trouvent aussi à leur tour incités à maintenir sur place leurs liquidités.

Deuxième observation : les conditions applicables par les banques constituent une politique sélective des taux tendant à *orienter le financement de l'économie* vers les secteurs dont le développement est considéré comme prioritaire par les Etats nationaux. Ainsi s'expliquent les taux relativement bas des crédits de campagne - neuf pour cent maximum - et des crédits immobiliers ou des crédits aux P.M.E. - dix pour cent maximum -.

(d) Y compris les crédits aux entreprises nationales visées aux paragraphes 2-1 et 2-2 durant la période où ils ne sont pas mobilisables à la Banque centrale au taux préférentiel.

Enfin troisième observation : il semble que les limites fixées à la rémunération des banques aient pour but d'éviter que celles-ci "ne pénalisent des clients souvent peu au courant des pratiques financières (et peut-être aussi) à empêcher des discriminations arbitraires entre les clients" (52). Il y aurait donc là une sorte de protection, certes limitée, des clients des banques en matière d'opérations de crédit.

Outre l'intérêt stipulé au contrat, l'emprunteur peut être redevable des *intérêts moratoires*. Ceux-ci représentent en réalité la sanction de l'inexécution de ses obligations par l'emprunteur telle qu'elle est prévue par l'article 528 alinéa 3 C.O.C.C. (53). Selon le paragraphe D 3° du titre I des clauses et conditions générales d'ouverture de crédit, l'intérêt moratoire est dû de plein droit au taux de un pour cent sur les montants exigibles et non remboursés. Mais l'intérêt moratoire ne commence à courir qu'*au terme d'un délai de trois mois après l'échéance*.

Pour être complet, on ajoutera que la Banque peut également percevoir une rémunération du fait de la capitalisation des intérêts ou anatocisme. Celui-ci est admis sous certaines conditions restrictives par l'article 543 C.O.C.C. Le texte dispose : "Les intérêts échus des prêts peuvent eux-mêmes produire des intérêts, à la condition soit de les demander en justice, soit de les stipuler par une convention spéciale après l'échéance et pourvu qu'il s'agisse chaque fois d'intérêts dus au moins pour une année entière". Deux conditions essentielles sont donc exigées pour réaliser la capitalisation des intérêts. Il faut, soit une autorisation de justice, soit une convention expresse et les intérêts doivent être dus au moins pour une année entière. Il est intéressant de noter que l'article 543 C.O.C.C. précise qu'en ce qui concerne la convention spéciale, celle-ci doit intervenir après l'échéance.

(52) K.Yansane, Thèse précitée, p.418.

(53) D'après ce texte, "l'emprunteur doit les intérêts légaux de retard, à moins que le juge ne lui ait accordé un délai supplémentaire".

Le Législateur a soumis l'anatocisme à des conditions strictes en faveur des débiteurs imprévoyants. En effet, ceux-ci ne se représentent pas et n'évaluent pas le plus souvent les effets des intérêts composés qui accroissent considérablement et très rapidement la dette initiale.

Cependant, dans la pratique bancaire, ces conditions sont éludées. Ainsi, dans les comptes bancaires, à chaque arrêté trimestriel les intérêts de la période écoulée se capitalisent en dehors de toute convention expresse ou de décision de justice. Cette exception est admise par la jurisprudence (54). On a tenté d'expliquer cette dernière par les règles du compte courant, notamment par le double principe de la novation et de l'indivisibilité (55). Mais il semble que la justification de la solution jurisprudentielle réside dans le mécanisme même des comptes bancaires (56). De fait, la B.N.D.S. a inséré dans les conditions générales d'ouverture de crédit une clause prévoyant expressément la réalisation de plein droit de la capitalisation des intérêts (57) à l'occasion des arrêts trimestriels au taux de un pour cent.

-
- (54) Civ. 21 juillet 1931, D.P. 1932, 1, 49, note J.Hamel. Pourtant l'art.1154 du code civil qui est l'équivalent de l'art. 543 C.O.C.C. est reconnu comme une disposition d'ordre public (Civ. 21 juin 1920, D.P. 1924, 1, 10).
- (55) "Du moment que le solde reporté contient à la fois des capitaux et des intérêts, la novation a fait perdre aux intérêts leur caractère et l'indivisibilité empêche qu'un traitement différent soit appliqué aux divers éléments de ce solde suivant qu'ils proviennent du capital ou des intérêts". V. la note précitée de J. Hamel sous Civ. 21 juill. 1931. MM Mazeaud, "Leçons de droit civil", 5e éd. (1980), t.3, vol.2, "Principaux contrats, 2e partie", n°1471, p.915.
- (56) Ainsi "par son entrée en compte, la créance des intérêts échus modifie le solde provisoire du compte, et, par là, éventuellement, le calcul des intérêts : si le solde était ou devient débiteur, le montant de la créance s'ajoute au montant produisant intérêt au taux stipulé dans la convention de compte, ou, à défaut de stipulation, au taux appliqué par le banquier pour les découverts en compte. Chaque remise d'intérêts en compte entraîne automatiquement la capitalisation de ces intérêts". M.Cabrillac et J.L. Rives-Lange, op.cit. p.17 ; Rodière et Rives-Langes, "Droit bancaire", Dalloz, 3e éd. 1980, n°101-4, p.112. V. égal. J.Hamel, note précitée sous Civ. 21 juillet 1931.
- (57) V. le titre I paragraphe D 3° in fine des clauses et conditions générales d'ouverture de crédit (Annexe III). Plus particulièrement, l'art.5 de la convention-type d'ouverture de crédit aux commerçants individuels énonce que "les intérêts restés impayés à l'échéance sont capitalisés et produisent des intérêts débiteurs au trimestre suivant".

En dehors des intérêts, la Banque peut percevoir lors d'un octroi de crédit d'autres rémunérations sous forme de commissions ou de frais afférents au prêt.

§ 2 - Les frais et commissions perçus à titre de rémunération

Les frais afférents au prêt sont pour l'essentiel les *frais d'ouverture de dossier*. Leur montant est fixé à une somme forfaitaire de cinq mille francs C.F.A.

Par ailleurs, les commissions que peut réclamer la Banque sont de natures diverses. Citons d'abord la *commission de tenue de compte*. Elle peut être fixe - dix mille francs C.F.A. - ou proportionnelle. Dans ce dernier cas, la Banque peut décider par exemple qu'une commission d'un quart pour cent ($1/4$ %) sera perçue jusqu'à un certain montant et un huitième pour cent ($1/8$ %) au delà. L'objet de cette commission est de rémunérer le service de caisse rendu par la Banque à l'emprunteur.

Autre type de rémunération : la *commission sur le plus fort découvert du mois*. Celle-ci est perçue par la Banque à raison des sommes qu'elle a mises à la disposition de l'emprunteur. Le taux de la commission de découvert est fixé en principe à un vingt-quatrième pour cent ($1/24$ %).

Il arrive que la Banque réclame également une *commission d'attente et d'engagement*. Celle-ci trouve sa justification dans le fait que la Banque est obligée, à l'avantage exclusif du client, de conserver en attente d'emploi les sommes qui seront nécessaires à la réalisation du crédit, alors qu'elles auraient pu fructifier ailleurs.

Enfin, les *crédits par signature* donnent lieu, en principe, à perception d'une commission.

Nous ne pouvons terminer l'examen de la politique générale de crédit de la B.N.D.S. sans mentionner les limites fixées par la loi bancaire en matière d'octroi de crédits, notamment par l'institution de la règle de division des risques.

Par cette règle, il s'agit d'éviter à une banque de mettre tous ses oeufs dans un même panier selon le vieil adage. "Car comme le souligne K.Yansané, la défaillance d'un gros client peut souvent entraîner celle de l'établissement de crédit" (58). Aussi, la loi Bancaire dans ses articles 37 et 39 apporte-t-elle deux limitations : la première relative aux crédits accordés à un même bénéficiaire, la seconde s'appliquant aux crédits accordés aux dirigeants et personnel de banque.

D'abord aux termes de l'article 37 alinéa 1er, "une banque ne peut consentir soit à une personne physique ou morale, soit à un même groupe de personnes physiques ou morales dont les intérêts sont étroitement liés, des crédits pour un montant global supérieur au total de ses fonds propres effectifs".

En permettant ainsi aux banques d'accorder des crédits à un même client à concurrence du total de leurs fonds propres, le législateur fait preuve d'un "grand libéralisme" (59). Cela étant, il existe un risque de fraude à la loi. Certaines personnes physiques ou morales très liées économiquement peuvent chercher à tourner la loi en se faisant accorder des crédits séparés (60). La parade trouvée par le législateur consiste à considérer que les crédits sont consentis à une seule et même personne dans l'hypothèse d'un "groupe de personnes physiques ou morales dont les intérêts sont

(58) K.Yansané, op.cit. n°300. Ainsi que le relève l'auteur, les règles de division des risques apparaissent dès lors comme un instrument parmi d'autres pouvant servir à contrôler à la fois la gestion des banques et leur politique de crédit.

(59) V. K.Yansané, op.cit. n°301 ; dans la plupart des pays, les crédits accordés ne doivent pas dépasser un pourcentage maximum des fonds propres. En France, le règlement n°84-08 du 28 sept. 1984 (D.1984, L.551) précise dans son art.4 que : d'une part, le montant total des risques encourus sur un même bénéficiaire ne doit pas excéder 50 % (contre 75 % précédemment) des fonds propres nets de l'établissement de crédit ; d'autre part, le montant total des risques encourus sur les bénéficiaires dont les risques dépassent pour chacun d'entre eux 25 % des fonds propres nets de l'établissement ne doit pas excéder l'octuple de ces fonds propres nets.

(60) V. K.Yansané, op.cit. n°302.

étroitement liés". Et, l'article 37 alinéa 2 de la loi bancaire donne une liste non limitative de cas :

- les personnes morales et leurs dirigeants, lorsque les crédits consentis à ceux-ci sont destinés à l'activité de la personne morale ;
- les personnes physiques ou morales exerçant une activité commune, lorsque les crédits consentis sont destinés à cette activité ;
- les groupes composés d'une personne physique ou morale et de personnes considérées comme interposées au sens de l'article 29 alinéa 3 de la loi bancaire, à savoir : les personnes morales dans lesquelles cette personne détient plus de 50 % du capital social, les filiales à participation majoritaire, les filiales de filiales.

Le législateur s'est montré encore plus libéral pour favoriser soit le financement de certaines opérations - productions agricoles, exportations, marchés publics - nécessaire au développement du pays, soit l'octroi de crédits ne présentant, à priori aucun risque de non-remboursement - banque, Trésor et Administration -, voire pour ne pas entraver la circulation de la monnaie surtout entre les banques. Pour toutes ces raisons, l'article 37 alinéa 3 décide que la règle de division des risques ne s'applique pas :

- aux crédits de campagne consentis à des organismes placés directement ou indirectement sous le contrôle de l'Etat ;
- aux crédits garantis par le nantissement de marchés publics ou de produits à l'exportation ;
- aux crédits consentis au Trésor ou garantis par lui ;
- aux crédits entre banques.

Ensuite, l'article 39 prévoit une limitation aux crédits pouvant être accordés à toute personne disposant d'un pouvoir de pression vis-à-vis de la banque. Ce texte dispose dans ses alinéas 1 et 2, qu'il est interdit aux banques d'accorder directement ou indirectement des crédits aux personnes qui participent à leur direction, administration, gérance, contrôle ou fonctionne-

ment, ainsi qu'aux entreprises privées dans lesquelles ces personnes exercent des fonctions de direction, d'administration ou de gérance, ou détiennent plus du quart du capital social, pour un montant global excédant 20 % de leur fonds propres effectifs. On a justifié cette sévérité du législateur par le fait que "les membres du personnel de banque, et surtout ceux qui occupent des postes de responsabilité, ne sauraient être considérés comme des clients ordinaires. En effet, grâce à leur position et leur connaissance des rouages de la banque, ces personnes pourraient se faire accorder des crédits à des conditions souvent exorbitantes du droit commun, mettant ainsi en péril la sécurité de l'établissement" (61). Cependant, ici encore, la règle de division des risques ne s'applique pas aux crédits garantis par le nantissement de marchés publics ou de produits à l'exportation.

Il faut enfin préciser que les règles relatives à la division des risques sont susceptibles de dérogations individuelles que le ministre des Finances peut accorder à une banque après avis de la Banque centrale (62).

La liberté de la B.N.D.S. en matière de distribution de crédit est également tempérée par les instruments de contrôles quantitatifs et qualitatifs dont dispose la Banque centrale (63). Qu'en est-il alors de la convention d'ouverture de crédit ?

(61) K.Yansané, op.cit. n°303.

(62) Art. 40 de la loi bancaire.

(63) On retiendra notamment que le refinancement auprès de la Banque centrale est plafonné à 35 % des emplois d'une banque à l'exception des crédits de campagne et des crédits bénéficiant de l'aval de l'Etat ; tout crédit consenti à une même entreprise pour un montant supérieur à 100 millions doit être obligatoirement soumis à une autorisation préalable de la Banque centrale (politique sélective du crédit). La Banque centrale exerce en outre un contrôle strict sur la qualité des signatures qui lui sont présentées. Sur toutes ces questions, V. K.Yansané, op.cit. n°321 et s. ; B.C.E.A.O., "La nouvelle politique de la monnaie et du crédit de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest", Notes d'information et statistiques, n°236, février 1976 ; "La distribution qualitative du crédit et les nouvelles règles d'intervention de la Banque centrale", Notes d'information et statistiques, n°237, mars 1976.

CHAPITRE II : LA CONVENTION D'OUVERTURE DE CREDIT ET LES RISQUES ENCOURUS PAR LA BANQUE

L'octroi de crédit par la B.N.D.S. aux entreprises et aux particuliers doit en principe faire l'objet d'une convention entre la Banque et l'emprunteur. Il s'agit d'une convention type à laquelle s'ajoutent les clauses et conditions particulières à chacun des différents types de crédit.

En accordant des crédits pour financer des opérations de développement, la Banque, comme tout prêteur, encourt certains risques qui sont autant de données dont elle doit tenir compte lorsqu'elle est sollicitée.

Il importe dès lors d'analyser d'abord le contenu de la convention d'ouverture de crédit (Section I), puis de considérer la nature des risques auxquels s'expose la Banque (Section II).

- Section I : Analyse du contenu de la convention d'ouverture de crédit
- Section II : La nature des risques encourus par la Banque dans l'exercice de sa fonction de distributeur de crédit.

Section I : Analyse du contenu de la convention d'ouverture de crédit

Les clauses et conditions tant générales, c'est-à-dire communes à tous les crédits, que particulières, c'est-à-dire variant selon l'objet et le bénéficiaire du crédit, établissent les droits et obligations de la Banque et de l'emprunteur en ce qui concerne l'exécution de la convention d'ouverture de crédit. Il s'agit d'une part des clauses et conditions financières (§ 1) et d'autre part des clauses et conditions juridiques (§ 2) telles qu'elles figurent dans les documents constituant le contrat de prêt.

§ 1 - Les clauses et conditions financières

Les clauses et conditions financières de la convention d'ouverture de crédit sont relatives aux modalités de mise à disposition de la somme prêtée (A), à l'exigence de souscription des billets à ordre (B) et au remboursement du prêt (C).

A - Les conditions relatives aux versements et décaissements du montant du prêt

Le titre I paragraphe 1 des clauses et conditions générales d'ouverture de crédit prévoit deux manières pour la Banque d'exécuter son obligation principale, en l'occurrence la remise du montant du prêt. Les deux modalités ont été déterminées afin de répondre au souci de la Banque de s'assurer de l'affectation des fonds exclusivement à l'objet pour lequel le prêt a été accordé.

D'abord, le montant du prêt peut être mis par tranches successives à la disposition de l'emprunteur. Dans ce premier cas, la mise à disposition de la première tranche du prêt est subordonnée à la fourniture par l'emprunteur d'un programme d'emploi des versements précédents. Cette modalité de versement des fonds concerne essentiellement le crédit immobilier - construction ou amélioration d'immeubles - et les avances sur marchés de travaux ou de fournitures.

Il arrive par ailleurs que la prestation essentielle de la Banque fasse l'objet d'une exécution instantanée. Dans cette seconde hypothèse plus courante, en matière de crédit à la consommation, la B.N.D.S. verse la somme prêtée directement et en une seule fois soit entre les mains de l'emprunteur, soit entre les mains du fournisseur agréé. Le versement ne peut en ce cas intervenir que sur présentation par l'emprunteur des factures, états ou mémoires certifiés.

Il apparaît ainsi que, dans cette phase de l'exécution de la convention d'ouverture de crédit, la Banque se ménage les moyens de contrôle de l'utilisation du crédit. On rappellera que ce contrôle, à tout le moins pour le crédit immobilier, se fait de manière systématique depuis 1981 non seulement sur documents fournis par l'emprunteur mais aussi sur place par un préposé de la Banque.

B - L'exigence de la souscription de billets à ordre par l'emprunteur

Le paragraphe B du titre I des clauses et conditions générales d'ouverture de crédit exige que l'emprunteur signe des billets à ordre en représentation du solde débiteur de son compte.

"Le billet à ordre est un titre constatant l'engagement d'une personne appelée souscripteur - ici l'emprunteur - de payer à l'ordre d'une autre personne dénommée bénéficiaire - ici la B.N.D.S. - à une date déterminée, une somme d'argent" (1). Précisément, la date de paiement ou échéance des billets est fixée par la Banque. Ainsi, ils peuvent être stipulés payables à une date inférieure à six mois. Dans ce cas, ils seront périodiquement renouvelés (2), et ce en fonction des échéances - mensuelles, trimestrielles, semestrielles ou annuelles - prévues aux conditions particulières de la convention d'ouverture de crédit.

Les billets à ordre peuvent également être stipulés payables à des échéances successives représentant la périodicité des remboursements telle qu'elle est fixée au tableau d'amortissement. Le montant de chaque billet correspond dans un tel cas au remboursement en principal que l'emprunteur doit effectuer à l'échéance considérée.

(1) Ch.Gavalda et J.Stoufflet, "Droit commercial. 2/Chèques et effets de commerce", P.U.F. 1978 n°246, p.269. Le billet à ordre est régi par les art. 183 à 189 C.com. Dispositions encore en vigueur au Sénégal.

(2) On précisera qu'en règle générale "un billet souscrit en renouvellement d'un billet précédent n'éteint pas les rapports de droit fondés sur ce dernier, de telle sorte que ceux qui en ont garanti le paiement peuvent être poursuivis au cas où le billet souscrit en remplacement demeure impayé. R.Roblot "Les effets de commerce" Sirey 1975, p.407, n°475. Cette règle est une application du principe selon lequel la souscription d'un billet laisse subsister l'obligation préexistante du fait de l'absence de toute novation.

Dans l'un comme dans l'autre cas, les billets sont en principe souscrits à jour fixe (3).

Par ailleurs, la Banque exige que les billets soient domiciliés dans une banque du Sénégal. Par la clause de domiciliation se trouve indiquée la personne autre que le souscripteur à qui le porteur devra s'adresser pour obtenir le paiement à l'échéance. En fait, il semble que les billets ne sont présentés au paiement à la Banque domiciliataire qu'au cas où l'emprunteur-souscripteur ne s'est pas exécuté de sa propre initiative. C'est en tout cas ce que prévoit théoriquement le paragraphe B du titre I des clauses et conditions générales d'ouverture de crédit. Il est indiqué en effet que "si l'emprunteur n'a pas, de son propre chef, le jour de l'échéance, payé à l'organisme de crédit - la B.N.D.S.- les sommes dues, les billets seront présentés au paiement" - à la banque domiciliataire -.

La Banque présentera, le cas échéant, les billets en paiement dans le délai du protêt faute de paiement. Selon l'article 148 A alinéa 3 du Code de commerce -texte applicable au billet à ordre en vertu de l'article 185 du même code- "le protêt faute de paiement d'une lettre de change - ou d'un billet à ordre - payable à jour fixe... doit être fait l'un des deux jours ouvrables qui suivent le jour où la lettre de change - ou le billet à ordre - est payable". C'est donc dans ce délai de deux jours ouvrables qui suivent le jour de l'échéance que la B.N.D.S. présentera le billet au paiement à la banque domiciliataire si le débiteur ne s'est pas libéré de sa dette. Si la Banque n'obtient pas le paiement à la présentation elle fait dresser le protêt.

"Les billets stipulés aux échéances d'amortissement jouiront de toutes les garanties du droit cambiaire". Cette stipulation conventionnelle présente un intérêt pour la Banque bénéficiaire du billet à ordre. En effet, selon la

(3) En règle générale, les billets à ordre peuvent être souscrits à vue, à un certain délai de vue, à un certain délai de date ou à jour fixe. C'est ce qui résulte de la disposition de l'article 185 C.com. qui déclare applicables au billet à ordre les articles 131 à 134, relatifs à l'échéance des lettres de change.

jurisprudence (4) il n'y a pas de provision dans le billet à ordre du fait que contrairement à ce qui se passe dans la lettre de change, les deux qualités de tireur et de tiré sont réunies en la même personne : le souscripteur. Or, d'après l'article 116 alinéa 3 C.com., dans la lettre de change la provision est transmise en propriété au porteur. Ce qui présente pour un créancier la garantie suprême. De telle sorte que notamment, en cas de liquidation des biens du tireur, le porteur a un droit exclusif sur la provision. Il pourra dès lors se faire payer par le tiré par préférence aux créanciers dans la masse. En refusant l'application de la théorie de la provision au billet à ordre, la Cour de Cassation a privé le porteur du titre des garanties attachées à la provision. "Si donc le souscripteur tombe en liquidation de biens après avoir déposé chez un tiers convenu les fonds dont il était débiteur, le porteur ne peut pas se payer par préférence sur ces fonds. Le syndic les revendra et le porteur ne viendra qu'au marc-le-franc" (5).

On comprend dès lors que la B.N.D.S. insère dans les conditions générales d'ouverture de crédit une stipulation expresse, acceptée par l'emprunteur-souscripteur et destinée à faire produire aux billets à ordre souscrits toutes les garanties que le droit cambiaire confère au titre. Il s'agit particulièrement du transfert au profit de la Banque de la propriété des fonds déposés chez un banquier domiciliataire ainsi que des recours du change.

Enfin, on précisera que la Banque peut créer des billets de mobilisation qui seront établis pour un montant correspondant à une ou plusieurs échéances d'amortissement. Ces billets servent à mobiliser le crédit consenti. Ainsi, la Banque pourra sans attendre la ou les échéances faire escompter ces billets par une autre banque ou par l'Institut d'émission pour satisfaire immédiatement ses besoins de liquidités.

(4) Com. 15 déc. 1947, S.1948, I, 41, note Lescot ; J.C.P. 1948, II, 4130, note Roblot ; Rev.trim.dr.com. 1948, p.288, note Houin ; Banque 1948, p.314, note X.Marin ; Com.29 juin 1948, bull.civ. n°170, p.619 ; Rev.trim.dr.com. 1949, p.139, note Houin.

(5) R.Roblot "Les effets de commerce", op.cit. n°491, p.420 ; F.Goré, "Droit des affaires", Les Cours du Droit, 1977-1978, p.196. Ce dernier auteur n'approuve pas la position de refus de la Cour de Cassation d'admettre l'existence de la provision dans le billet à ordre.

C - Les clauses relatives au remboursement du prêt

L'emprunteur est tenu au paiement du montant stipulé à chaque échéance. Toutefois, ainsi qu'il est prévu au paragraphe C (a) du titre I des conditions générales d'ouverture de crédit, il pourra à sa guise effectuer des versements dépassant le minimum indiqué. Mais dans une telle hypothèse, les versements faits en plus ne peuvent le dispenser du paiement du montant des échéances subséquentes. Il ne pourra non plus réduire ces dernières au-dessous du minimum fixé. L'emprunteur doit donc verser à chaque échéance au moins le montant déterminé. S'il décide d'effectuer des versements supérieurs il ne pourra prétendre qu'à une répétition de l'indû.

L'emprunteur a également la possibilité d'effectuer à tout moment le remboursement anticipé de tout ou partie des montants restant dus. On notera cependant que le paragraphe C (b) du titre I des conditions générales d'ouverture de crédit fait une distinction entre deux types de remboursement anticipé. Pour les règlements anticipés dont le montant est inférieur à celui d'une échéance entière, la Banque les imputera sur les dernières échéances. Pour les règlements anticipés correspondant à une ou plusieurs échéances entières, ils seront imputés sur la ou les échéances suivantes. Et si des billets à ordre avaient été établis aux échéances d'amortissement, les billets déjà émis seront soit restitués purement et simplement à l'emprunteur soit renouvelés pour le montant des échéances restant dues.

L'emprunteur qui a effectué un remboursement anticipé concernant au moins une année pourra éventuellement bénéficier d'une ristourne d'intérêt que l'on peut qualifier de "prime d'honneur". Le montant de cette ristourne est fixé unilatéralement par la Banque qui également décide de l'opportunité du versement.

Enfin, on précisera que le paiement du prêt en principal comme en intérêts ou frais accessoires doit être effectué chez la Banque. S'agissant précisément des frais, droits, honoraires, impôts et taxes à la charge du client, la B.N.D.S. les inscrit au jour de leur règlement, au débit du compte de l'emprunteur.

§ 2 - Les clauses et conditions juridiques

Les conditions juridiques fixées par la Banque concernent pour l'essentiel l'exigibilité immédiate de la dette (A), les engagements de l'emprunteur tendant à permettre à la Banque l'exercice d'un droit de regard (B) et la renonciation par le débiteur au bénéfice du délai de grâce.

A - La déchéance du terme

La déchéance du terme s'analyse comme l'exigibilité immédiate des sommes prêtées en cas de survenance de certains événements. Les hypothèses visées sont celles dans lesquelles l'emprunteur est déchu du bénéfice du terme. Ceci peut advenir soit en vertu d'une disposition légale, soit par la volonté des parties telle qu'elle est exprimée dans les clauses et conditions générales d'ouverture de crédit.

Aux termes de l'article 72 C.O.C.C "le débiteur ne peut plus réclamer le bénéfice du terme : lorsqu'il a été mis en faillite ou en règlement judiciaire, ou lorsque par son fait il a diminué les sûretés qu'il avait donné à son créancier" (6). Ces dispositions légales ont été reprises dans le paragraphe A (c) et (f) du titre II des clauses et conditions générales d'ouverture de crédit. Celles-ci visent plusieurs situations.

- La déchéance du terme est d'abord encourue en cas de règlement judiciaire ou de liquidation des biens de l'emprunteur (7). En effet, d'après l'article 964

(6) Ce texte est à peu près l'équivalent de l'art.1188 du code civil. Les rédacteurs des clauses et conditions générales d'ouverture de crédit se réfèrent à ce dernier texte qui n'est plus en vigueur au Sénégal du fait de l'abrogation par le C.O.C.C. du titre III livre III C.civ. Une mise en harmonie nous semble donc nécessaire.

(7) Les rédacteurs des clauses et conditions générales et ceux de l'art.72 C.O.C.C. emploient les mots "faillite" et "liquidation judiciaire" en référence aux anciennes institutions. Depuis l'adoption de la loi n°76-60 du 12 Juin 1976 ayant ajouté au C.O.C.C. une troisième partie, et plus particulièrement un livre V sur les mesures collectives et sanctions relatives à la défaillance du débiteur, il faut se référer aux nouvelles institutions qui ont été établies.

alinéa 1 C.O.C.C. "le jugement qui prononce le règlement judiciaire ou la liquidation des biens rend exigibles à l'égard du débiteur les dettes non échues" (8). On a expliqué cette solution par le fait que "le règlement judiciaire ou la liquidation des biens emportent liquidation collective du patrimoine du débiteur. L'exigibilité de toutes les créances est indispensable pour les facilités de cette liquidation" (9).

- Les clauses et conditions générales d'ouverture de crédit mentionnent en outre expressément la déconfiture comme constituant un cas dans lequel l'emprunteur est déchu du terme. La déconfiture est l'état d'insolvabilité du *non-commerçant*. Pas plus que le code civil français, le C.O.C.C. n'a défini ni réglementé la déconfiture. Toutefois, on admet que "son existence ressort de la comparaison faite à un moment donné, entre l'actif et le passif du débiteur, lorsqu'il apparaît que le second est supérieur au premier et que, en cas de réalisation immédiate, tous les créanciers ne pourraient recevoir leur

(8) Ce texte reprend l'article 37 de l'ancienne loi française n°67-563 du 13 juillet 1967. Il est à noter qu'une grande réforme du droit français des faillites est en cours. Elle comprend quatre volets : 1) la loi du 1.03.84 N°84-148 sur la prévention et le règlement amiable des difficultés des entreprises ; 2) la loi n°85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises qui a opéré la fusion en une seule des trois anciennes procédures : le règlement judiciaire, la liquidation des biens et la suspension provisoire des poursuites ; 3) la loi n°85-99 du 25 janvier 1985 supprimant la profession de syndic - réorganisée et scindée - et créant les professions d'administrateurs judiciaires, de mandataires-liquidateurs et d'experts en diagnostic d'entreprises ; 4) un texte en préparation sur les tribunaux de commerce pour les adapter à leurs nouvelles tâches économiques ; V. Rép.min. quest. écrite du 14 juin 1984, n°17882, J.O. déb.sénat. 20 déc. 1984, p.2036 ; J.C.P. éd.entreprise 1985, 14406.

Il est également intéressant de relever que l'art.56 de la nouvelle loi n°85-98 précitée dispose que "le jugement d'ouverture du redressement judiciaire ne rend pas exigibles les créances non échues à la date de son prononcé. Toute clause contraire est réputée non écrite. Car ainsi qu'il avait été souligné, "la déchéance du terme, qui facilite l'élaboration de l'état des créances présente l'inconvénient de compliquer le redressement de l'entreprise. Sa suppression pourrait ainsi mieux étaler le règlement du passif", Y.Guyon, "Droit commercial", Les Cours de Droit, fasc.1, 1982-1983, p.261.

(9) A.Weill et F.Terré, "Droit civil. Les obligations", 2e éd., Dalloz, 1975, n°915, p.965.

paiement intégral" (10). La difficulté réside dans l'appréciation des faits permettant de conclure avec certitude à l'insolvabilité du débiteur, et donc d'établir la déconfiture. Dans ce domaine, il faut bien admettre "qu'aucun acte ou fait particulier n'a la vertu de la prouver plus qu'un autre. La déconfiture ressort d'un ensemble de circonstances dont chacune, par elle-même ou dans une autre espèce, serait insuffisante" (11).

La loi n'ayant utilisé que le mot faillite, le problème s'est posé de savoir si la déchéance du terme peut également découler de la déconfiture. La doctrine classique l'avait admis et la jurisprudence s'est prononcée dans ce sens (12). L'explication de cette solution tient au fait que "comme la faillite, la déconfiture fait disparaître l'état apparent de solvabilité sur la foi duquel le créancier avait accordé le terme" (13). Si donc la confiance en la solvabilité du débiteur sur laquelle est fondé le terme vient à manquer, l'effet du terme cesse (14). Pour autant, selon la jurisprudence, la déconfiture n'entraîne pas de plein droit la déchéance du terme (15). Celle-ci doit être demandée en justice et une décision doit la prononcer dès lors que les juges ont constaté l'insolvabilité du débiteur. C'est pour faire l'économie d'une telle procédure que le paragraphe 1 alinéa 1er et (c) du titre II des clauses et conditions générales d'ouverture de crédit a prévu expressément que la déconfiture entraîne de plein droit la déchéance du terme. La stipulation n'est donc pas inutile. En revanche, elle n'est pas nécessaire dans le cas de la "faillite"... En effet, en matière commerciale, ainsi qu'on l'a fait remarquer, la déchéance du terme "est une conséquence automatique du jugement prononçant la liquidation des biens ou le règlement judiciaire" (16).

(10) Planiol et Ripert, "Traité pratique de droit civil français", T.7, L.G.D.J., 1954, n°812, p.135.

(11) *ibid*

Les "symptômes extérieurs" sur lesquels on peut se fonder pour conclure à la déconfiture ont une force probante variable. Il ne reste pas moins que certains indices ne trompent pas, notamment, ainsi que le soulignent Planiol et Ripert "la saisie et la vente des biens du débiteur suivies de l'allocation aux créanciers d'un simple dividende".

(12) V. Planiol et Ripert, *op.cit.* n°1014, p.351. Civ. 30 mars 1892, D.1892, I, 281, note Planiol ; S.1892, I, 481, note Labbé.

(13) Planiol et Ripert, *op.cit.* n°1014

(14) V. MM. Mazeaud "Leçons de droit civil", t.2, vol.1, 6e éd. Montchrestien, 1978, n°1026, p.1050.

(15) Civ. 30 mars 1892, *préc.*

(16) MM. Mazeaud, *op.cit.* T.2., vol.1., n°1026, p.1050.

- L'article 72 C.O.C.C. et le paragraphe A (f) du titre II des clauses et conditions générales prévoient également que le débiteur-emprunteur est déchu du bénéfice du terme et doit donc payer aussitôt, "lorsque par son fait, il a diminué les sûretés qu'il avait données à son créancier" en l'occurrence la Banque. Selon une interprétation donnée à cette formule laconique, seules les *sûretés spéciales* sont concernées. La Banque créancière doit donc posséder en vertu du crédit consenti un gage, une hypothèque conventionnelle, un nantissement, un cautionnement. "Cette sûreté est bien alors une condition essentielle du terme accordé par le créancier et si celle-ci vient à disparaître en totalité ou en partie par le fait du débiteur la concession du terme doit tomber par là même" (17). La diminution des sûretés doit être imputable à l'emprunteur, "c'est-à-dire provenir de son action, de son inaction, de sa négligence ou de son oubli" et non "causée par un cas fortuit ou de force majeure" (18).

Outre les trois cas que nous venons d'évoquer, les clauses et conditions générales envisagent d'autres hypothèses dans lesquelles l'emprunteur encourt la déchéance du terme. Il en est ainsi :

- lorsque les sommes versées ont été détournées de leur objet ;
- à défaut de paiement à l'échéance prévue et quinze jours après une mise en demeure restée vaine ;
- en cas d'interdiction d'exercice professionnel ;
- lorsque l'emprunteur, par son fait, ne permet pas à la Banque d'exercer son droit de contrôle dont il sera fait état plus loin ;
- en cas de fourniture par l'emprunteur de faux renseignements relatifs aux biens affectés en garantie du crédit accordé ;

(17) Planiol et Ripert, op.cit. T.VII, n°1015, p.352

(18) Ibid p.355.

- lorsque le capital ou les intérêts du prêt supportent un impôt que l'emprunteur n'a pas décidé de prendre en charge ;
- en cas de perte ou dégradation des immeubles sur lesquels était inscrite une hypothèque en garantie du crédit considéré.

La perte et la dégradation doivent être comprises au sens de l'art. 2131 du code civil (19) c'est-à-dire que leur survenance ait comme conséquence de rendre les immeubles insuffisants pour garantir la créance de la Banque.

D'une manière générale, en application du paragraphe A(h) du titre II des conditions générales, le non-respect de tout engagement souscrit par l'emprunteur à l'occasion de l'octroi du crédit peut entraîner la déchéance du terme. Ces obligations sont bien évidemment diverses et on peut distinguer les obligations de faire -qui imposent à l'emprunteur l'accomplissement de certains actes- et les obligations de ne pas faire -qui lui en font interdiction.

B - Le droit de regard de la Banque

Certaines obligations sont mises à la charge de l'emprunteur dans le but de permettre à la Banque de suivre l'évolution du patrimoine et de l'activité du débiteur mais aussi de contrôler l'utilisation des sommes versées (20).

Si l'emprunteur est une entreprise, certaines décisions relatives à la conduite de l'exploitation ne peuvent être mises en oeuvre qu'autant qu'elles auront été soumises à l'approbation préalable de la Banque.

(19) Ce texte ne semble pas être abrogé par la loi n°75-60 du 12 juin 1976 instituant la 3e partie du C.O.C.C.

(20) Ce droit de regard est également analysé en tant que sûreté. V. Yves Guyon "Le droit de regard du créancier sur le patrimoine et l'activité de son débiteur considéré comme sûreté", Rev.jurispr.Com. n°Spéc.février 1982, p.121 et s.

C'est le cas d'abord pour toute décision de modification de la forme ou de changement du lieu d'établissement de l'entreprise. Il en est de même lorsque le débiteur désire louer, vendre ou aliéner tout ou partie des biens servant à l'exploitation, ou à consentir à un tiers une sûreté réelle sur tout ou partie de ses biens.

Ensuite, l'approbation préalable de la B.N.D.S. est requise au cas où l'emprunteur décide de contracter un emprunt à long ou moyen terme avec ou sans constitution de sûretés réelles.

Enfin, l'emprunteur doit solliciter l'approbation de la Banque avant de se porter ou de porter l'entreprise caution ou aval envers un tiers ; de cesser l'exploitation ou de céder l'entreprise ; ou encore de donner cette dernière en location simple ou en location-gérance.

L'emprunteur est également soumis à deux séries d'obligations dont la finalité est de permettre à la Banque d'exercer son droit de contrôle. En effet, la Banque a non seulement le devoir de contrôler l'utilisation des fonds qu'elle a versées mais aussi elle doit s'assurer que la gestion de l'entreprise permettra le remboursement des sommes dues.

Dans cet ordre d'idées, l'emprunteur doit en premier lieu communiquer à la B.N.D.S. tous les documents comptables tels que bilan, situation de trésorerie, comptes d'exploitation et comptes de pertes et profits. En second lieu, l'emprunteur doit adresser à la Banque un rapport semestriel. Ce rapport doit être établi en double exemplaire le premier mois de chaque semestre. Il doit contenir d'une part un exposé sur l'état d'avancement du programme d'investissement financé à l'aide du crédit ; d'autre part, une description de l'évolution de la situation financière de l'entreprise au cours du semestre écoulé ainsi que les prévisions de trésorerie pour le semestre en cours.

D'autres engagements, relativement aux sûretés fournies à la Banque sont imposés à l'emprunteur. Il s'agit ici d'obligations concernant la conservation dans le patrimoine du débiteur des éléments grevés par une sûreté au profit de la Banque.

- D'abord l'obligation de "gérer en bon père de famille et de ne pas laisser dépérir faute d'entretien les biens mobiliers et immobiliers affectés à la garantie du crédit". Le but visé est d'éviter que l'emprunteur par négligence ou par imprudence s'abstienne d'accomplir les actes d'administration nécessaires, et en son pouvoir, pour empêcher une perte de valeur des biens concernés. Car cette perte de valeur aurait pour conséquence une diminution des sûretés et donc une garantie insuffisante du crédit.
- En second lieu, est mise à la charge de l'emprunteur une obligation d'informer la B.N.D.S. L'emprunteur est tenu en effet de dénoncer à la Banque dans le délai d'un mois la destruction totale ou partielle des biens affectés à la garantie du crédit et les détériorations que ceux-ci auront subies lorsque celles-ci représentent plus de 10 % du montant du crédit.
- L'emprunteur doit, d'autre part, aviser la Banque toujours dans le délai d'un mois de tout trouble apporté à la paisible possession ou de toute éviction des biens grevés. Il s'agit plus particulièrement des cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, de saisie ou d'inscription d'hypothèque forcée.

Enfin, l'emprunteur ne doit louer, ni percevoir des loyers sur les immeubles affectés en hypothèque ; il s'interdit de céder, vendre ou aliéner, notamment par apport en société, tout ou partie des biens mobiliers et immobiliers affectés à la garantie du crédit ; il ne doit constituer ou laisser prendre sur ces biens une hypothèque, une antichrèse, un nantissement, ou un droit réel quelconque au profit d'un tiers.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, sauf accord préalable de la Banque, l'emprunteur qui n'aura pas respecté ses engagements encourt de plein droit la déchéance du terme "si bon semble à l'organisme de crédit".

C - La renonciation expresse de l'emprunteur au bénéfice du délai de grâce et l'indivisibilité de ses obligations

Les rédacteurs des conditions générales ont prévu dans le texte du paragraphe E du titre II que l'emprunteur déclare renoncer expressément à invoquer, en quelque cas que ce soit, le bénéfice du délai de grâce... Cette renonciation formelle étant un élément essentiel de la convention d'ouverture de crédit.

"Le terme ou délai de grâce est une mesure individuelle accordée par le juge à qui le créancier réclame l'exécution. C'est un moyen de tempérer la rigueur d'un créancier impitoyable contre un débiteur gêné et de bonne volonté" (21).

La possibilité pour un débiteur de se faire accorder un délai supplémentaire pour exécuter son obligation est prévue par l'art. 173 C.O.C.C. D'après l'alinéa 1er de ce texte "en dehors de la volonté du créancier et quelle que soit la nature de l'obligation, le débiteur peut bénéficier de délais de paiement par suite... d'un délai de grâce que lui accorde le juge" compte tenu de sa situation personnelle (22). C'est précisément cette possi-

(21) Planiol et Ripert, op.cit. T.VII 2e éd. n°1018, p.357.

(22) Le paragraphe E du titre II des conditions générales fait référence à l'art. 1244 du code civil. Ce texte qui figure au Titre III du livre III de ce code a été abrogé par le C.O.C.C. Ici encore il serait utile de procéder à une mise en harmonie, le texte équivalent étant l'art. 173 C.O.C.C. Il est intéressant de remarquer que l'alinéa 2 de ce dernier texte emploie pratiquement les mêmes formules que l'ancien article 1244 du code civil en disposant que "les juges peuvent, en considération de la situation du débiteur, en usant de ce pouvoir avec une grande réserve, accorder des délais modérés ne pouvant jamais excéder une année, pour le paiement de n'importe quelle obligation -à l'exception des dettes fiscales- et surseoir à la continuation des poursuites". La formule du nouvel art. 1244 al.2 du code civil (loi du 20 août 1936) est "moins restrictive", plus "élastique" puisqu'elle invite le juge à tenir compte de la "situation économique" générale pour accorder des "délais qui emprunteront leur mesure aux circonstances". Le Législateur sénégalais lui, a maintenu la réserve du législateur français d'avant 1936.

bilité de bénéficier d'un délai de grâce que la Banque créancière écarte ainsi que le lui permet l'article 173, al.1er C.O.C.C.

L'intitulé du paragraphe E des conditions générales décide de "l'indivisibilité des obligations contractées par l'emprunteur". Les obligations indivisibles sont "les obligations qui doivent être exécutées pour le tout, pour la raison que leur exécution n'est pas susceptible de division. La dette n'est que d'une fraction, mais le paiement ne peut se faire que de la totalité" (23).

L'art. 239 alinéa 1er C.O.C.C. (24) n'envisage que l'indivisibilité naturelle, c'est-à-dire celle résultant de la nature de l'objet de l'obligation. On admet que les termes employés par le Législateur dans ce texte recouvrent à la fois l'indivisibilité absolue -l'exécution fractionnée est rationnellement inconcevable- et l'indivisibilité relative -l'exécution est théoriquement fractionnable mais les parties l'ont envisagé comme un tout (25). C'est précisément cette dernière hypothèse que vise l'intitulé du paragraphe E. On est en présence d'une indivisibilité conventionnelle, c'est-à-dire que la convention -la loi des parties- rend indivisibles, par une clause expresse, toutes les obligations de l'emprunteur même si les choses qui en font l'objet sont divisibles.

Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 239 C.O.C.C. "l'indivisibilité produit les mêmes effets que la solidarité". Les codébiteurs seront donc tenus chacun au tout. Aussi a-t-on fait remarquer que l'indivisibilité trouve son seul intérêt dans le fait de dispenser les parties de stipuler la solidarité lorsque l'indivisibilité est naturelle et absolue (26).

(23) J.P. Tosi, "Le droit des obligations au Sénégal", L.G.D.J. N.E.A. 1981, N°944, p.341.

(24) D'après ce texte "l'obligation est indivisible lorsque la prestation n'est pas susceptible de division".

(25) V. J.P. Tosi, op.cit. n°944.

(26) V. J.P. Tosi, op.cit. n°944. En droit positif français, ainsi que le notent MM. Mazeaud (op.cit. T.2, vol.1, n°1076) "l'effet de l'indivisibilité (passive tenant au fait que chacun des codébiteurs est tenu au tout) est plus puissant qu'en matière de solidarité. Tandis que la dette solidaire se divise entre les héritiers de l'un des codébiteurs, la dette indivisible -c'est là son intérêt capital- ne se divise pas entre les héritiers du ou des débiteurs ; le créancier pourra exiger de chacun des héritiers la totalité de la créance".

Après avoir ainsi examiné les droits et obligations essentiels des parties à la convention d'ouverture de crédit, il conviendra de considérer les principaux risques inhérents à l'octroi de crédits par la Banque.

Section II - La nature des risques encourus par la Banque dans l'exercice de sa fonction de distributeur de crédit

Toute distribution de crédit comporte en soi un risque. Les risques encourus par la Banque sont d'origines diverses. Ils peuvent tenir de la conjoncture, du demandeur de crédit lui-même ou du type de l'opération financée. Pour l'essentiel, la B.N.D.S. s'expose à un risque financier d'insolvabilité de l'emprunteur (§ 1) et à un risque juridique tenant à la mise en jeu de sa responsabilité extra-contractuelle pour octroi de crédit (§ 2).

§ 1 - Le risque financier d'insolvabilité de l'emprunteur

Pour décider de la suite à donner à une demande de crédit, la B.N.D.S. procède à une recherche plus ou moins approfondie de la solvabilité du demandeur. Ces recherches ont essentiellement pour but d'obtenir des renseignements relatifs à l'état des impayés et à l'état du patrimoine du débiteur éventuel.

A - La recherche de la solvabilité en regard de l'état des impayés

D'abord, la Banque peut obtenir des renseignements concernant les protêts faute de paiement des lettres de change acceptées, des billets à ordre et des chèques (27).

Ensuite, la Banque peut se faire fournir des renseignements relatifs aux dettes sociales, fiscales ou douanières. En effet, au delà d'une somme fixée par décret, la Caisse de Sécurité Sociale, le Trésor public et l'Administration des Douanes doivent, pour conserver leurs privilèges sur l'ensem-

(27) Le registre des protêts a été créé par la loi n°49-1093 du 2 août 1949 relative à la publicité des protêts, rendue applicable aux territoires d'outre-mer par le décret n°51-1426 du 11 décembre 1951 (D.1951, 1.422)

ble des meubles du débiteur, les inscrire au Registre du Commerce et du Crédit mobilier. Ces privilèges doivent être inscrits dans le mois qui suit la date d'exigibilité de la dernière cotisation sociale ou dans un délai de 6 mois en principe à compter de la date d'exigibilité des contributions fiscales ou douanières (28). Il en résulte pour les créances fiscales et douanières une certaine insécurité sur le plan des renseignements. Car les privilèges du Trésor public et de l'Administration des Douanes produisent leurs effets indépendamment de toute publicité pendant six mois à compter de l'exigibilité de leurs créances. On notera que l'inscription, qui n'est pas renouvelable, conserve le privilège de la Caisse de Sécurité Sociale pendant deux années et celui du Trésor public et de l'Administration des Douanes pendant quatre années à compter du jour où elle a été prise (29).

Tous ces renseignements concernant l'état des impayés peuvent être obtenus en principe sur simple demande écrite (30).

B - La recherche de la solvabilité en regard de l'état du patrimoine

Le patrimoine apparemment riche d'un emprunteur peut n'être en réalité qu'un miroir aux alouettes. Il est donc important pour la Banque de connaître la consistance exacte du patrimoine de son débiteur éventuel pour apprécier ces chances de recouvrer sa créance qui resterait impayée. Aussi, la B.N.D.S. s'attache-t-elle à savoir si le client a un droit de propriété sur le bien se trouvant dans son patrimoine et si le bien dont il est propriétaire n'est pas juridiquement grevé.

1 - Les entreprises désirant investir peuvent acquérir du matériel en crédit-bail en s'adressant à la société Locafrique. Cet établissement achète le matériel dont les données lui sont fournies et le loue à l'entreprise qui bénéficie ainsi d'un droit d'usage sur le bien. A la fin de la période de lo-

(28) Art. 904 C.O.C.C.

(29) Art. 904 in fine C.O.C.C.

(30) L'art. 904 al. 5 C.O.C.C. renvoie en effet à l'art. 879 C.O.C.C. qui dispose dans son alinéa 1er que "les greffiers sont tenus de délivrer à tous ceux qui le requièrent soit l'état des inscriptions existantes avec leur mentions marginales, soit un certificat qu'aucune inscription n'a été prise".

cation, l'utilisateur a la faculté soit de restituer le matériel à Locafrique, soit de renouveler la location, soit enfin de racheter le matériel à un prix résiduel. Jusqu'à l'échéance, la Société Locafrique reste propriétaire du matériel qu'elle a acheté et dont elle a payé le prix. Si l'utilisateur cesse ses paiements, elle pourra reprendre le matériel sans subir le concours des autres créanciers. Or, ceux-ci peuvent être amenés à penser que l'utilisateur qui détient le matériel en est le propriétaire. Aucune publicité ne semble être organisée pour écarter ce danger (31). Toutefois, ce danger peut être écarté dans la mesure où il n'existe qu'une société de crédit-bail et que la Banque peut toujours s'adresser à elle pour contrôler les déclarations de l'emprunteur.

2 - Le *Registre du Commerce et du Crédit Mobilier* constitue également une source de renseignements sur l'état du patrimoine mobilier. Sont inscrits au Registre : la vente et le nantissement de fonds de commerce, le nantissement de matériel ou outillage professionnel et des véhicules automobiles ne constituant pas un matériel commercial. Le registre est tenu par le Greffe du Tribunal de première instance dans le ressort duquel le fonds est exploité, du domicile ou du siège de l'acquéreur de matériel ou outillage professionnel.

3 - Aux termes de l'article 857 alinéa 1er, le contrat de gage pour être opposable aux tiers doit être enregistré. La Banque pourra donc obtenir auprès du *Service de l'Enregistrement* les renseignements relatifs aux biens meubles corporels et incorporels donnés en gage par le client.

4 - Les renseignements relatifs à l'état du patrimoine immobilier sont centralisés à la *Conservation de la propriété foncière* qui tient le Livre Foncier où sont inscrites les opérations immobilières notamment les hypothèques et les saisies immobilières.

(31) Contrairement à ce qui se passe en France où le décret n°72-665 du 4 juillet 1972 a organisé la publicité des opérations de crédit-bail en matière mobilière et immobilière. Les intéressés pourront ainsi obtenir soit du Greffe du Tribunal de commerce ou du Tribunal de grande instance statuant commercialement tous les renseignements concernant les contrats de crédit-bail mobilier, soit du bureau des hypothèques pour les contrats de crédit-bail immobilier. Le défaut de publicité rend inopposables notamment aux créanciers du client les droits de l'entreprise de crédit-bail sur les biens dont elle a conservé la propriété.

§ 2 - Le risque juridique de mise en jeu de la responsabilité de la Banque pour octroi de crédit

Certains dirigeants d'entreprises en graves difficultés, voire en état de cessation des paiements (32) ont pris l'habitude de solliciter le soutien financier de la B.N.D.S. La plupart de ces entreprises sont aux abois et ne peuvent obtenir de crédits auprès des autres banques de la place. En s'adressant à la B.N.D.S. elles voudraient voir celle-ci jouer le rôle de "vache à lait" (33). Si la Banque en connaissance de cause, maintient en survie de telles entreprises dont la situation est irrémédiablement compromise, elle peut voir sa responsabilité engagée pour soutien abusif à l'égard des tiers partenaires commerciaux de l'emprunteur. Une telle responsabilité pourra être recherchée tant au plan civil (A) qu'au plan pénal (B).

-
- (32) Au sens de la jurisprudence de la Chambre commerciale de la Cour de Cassation, à savoir "l'impossibilité pour le débiteur de faire face à son passif exigible avec son actif disponible" : com.14 fév. 1978, Bull. civ. IV n°66 p.53 ; D.1978, I.R.443, obs.Honorat. Cette définition est consacrée par l'art.3 al.1 de la loi n°85-98 du 25 janvier 1985, préc. Sur cette notion de cessation des paiements, V. not. Boisneault, "De la cessation des paiements à la situation difficile comme critère de déclenchement des procédures collectives", Thèse Aix 1980 ; J.Guyénot, "Qu'entend-on par cessation des paiements dans les procédures collectives des faillites ?", Les Petites Affiches, 1981, n°37 p.3, n°38 p.3 ; Gaz.Pal. 29 janv.1983, p.2 et 3 fév.1983 p.8 ; R.Khroubi, "Les rapports entre la notion de cessation des paiements et le concept de difficulté financière", Les petites Affiches, 1981, n°113 p.4, n°114 p.14, n°118 p.14 ; G.Granchet "La notion de cessation des paiements dans la faillite et le règlement judiciaire", L.G.D.J. 1962 ; K.Kharroubi, "Cessation des paiements et ouverture des procédures collectives", Thèse Paris II 1984 ; "Réflexions sur la notion d'insolvabilité dans le droit français des procédures collectives", les Petites Affiches n°14 1985 p.16. On notera que la cessation des paiements n'est pas l'insolvabilité.
- (33) Certains demandeurs de crédit ont en effet une fausse idée de la B.N.D.S. qu'ils considèrent comme la Banque à tout faire, celle de l'Etat et celle à qui on vient demander secours quand les affaires tournent mal et qu'on délaisse quand les affaires deviennent florissantes. De sorte que lorsqu'elle refuse à juste titre l'octroi ou le renouvellement d'un crédit, les intéressés n'hésitent pas à l'accuser auprès des pouvoirs publics, de chercher à leur nuire, à les "couler".

A - La mise en jeu de la responsabilité civile

La responsabilité du banquier (34) peut être recherchée tout d'abord sur le fondement du droit commun de la responsabilité civile délictuelle. Cette responsabilité bancaire se distingue de la présomption de la responsabilité qui pèse sur les dirigeants de l'entreprise en vertu des dispositions de l'article 1027 C.O.C.C.

1°) Les conditions de mise en jeu de la responsabilité civile du droit commun

La responsabilité du fait personnel est en droit sénégalais toute entière fondée sur l'idée de faute. Ainsi l'action intentée contre la Banque ne peut aboutir que si sont réunis les trois éléments constitutifs de la

(34) Sur cette question, V.not. J.Stoufflet, "L'ouverture de crédit peut-elle être source de responsabilité envers les tiers?", J.C.P. 1965, I, 1882 ; Lucien-M. Martin, "Où'en est-on de la responsabilité du banquier ?" Banque n°446, janvier 1985, pp. 7-14 ; J.Vézian, "La responsabilité du banquier en droit privé français", Litec, 3éd. 1983, spéc. p.135 et s. ; M.Vasseur, "La responsabilité civile du banquier dispensateur de crédit", Banque éditeur, 3e éd., 1978 ; les articles de Sussan, Gilardi, Pesson et Martineau in la Revue française de comptabilité n°75, août-sept. 1977, p.400 et s. ; J.Audier, "La responsabilité civile et pénale du dispensateur de crédit au consommateur", Litec, 1982, p.176 et s. ; "La responsabilité extra-contractuelle du donneur de crédit en droit comparé", éd. Féduci, 1984, sous la direction de Lucien Simon et André Bruyneel, spéc. art. de J.Stoufflet, p.21 et s. ; D.Vidal, "De la responsabilité civile des partenaires externes de l'entreprise, fu fait des difficultés financières de l'entreprise", Les Petites Affiches, n°38, 28 mars 1986, p.11 ; Jacques Di Vittorio, "L'évolution de la responsabilité du banquier", Banque, 1977, pp. 1207-1212, 1353-1360 ; Sauveur Vaisse, "La responsabilité des banques en cas de faillite de leurs clients", Gaz.Pal.1979, 2, 433, Association Henri Capitant - Des amis de la culture juridique française, "La responsabilité du banquier. Aspects nouveaux" (Journées brésiliennes), T.XXXV, 1984, Economica, 1986.

responsabilité civile dont le principe général est posé par l'article 118 C.O.C.C. (35) : la faute, le dommage et le lien de causalité.

a) La faute

La faute, d'après la définition de l'article 119 C.O.C.C. "est un manquement à une obligation préexistence de quelque nature qu'elle soit" (36).

-
- (35) Selon ce texte "est responsable celui qui par sa faute cause un dommage à autrui". La question de la mise en jeu de la responsabilité du banquier sur le fondement de l'art.1382 C.Civ. (analogue à l'art.118 C.O.C.C.) a été longuement débattue en France. Jusqu'en 1976, la Cour de Cassation, notamment dans ses arrêts des 19 mars 1974 (Bull.civ. IV n°98 p.79) et 9 oct. 1974 (Bull.civ. IV n°241 p.196) jugeait que "si le syndic pouvait agir au nom et pour le compte (du débiteur) en vue de reconstituer le patrimoine (de celui-ci), contre toute personne, fût-elle créancière dans la masse, coupable d'avoir contribué par des agissements fautifs de l'actif ou à l'aggravation du passif, il ne lui appartenait pas, en revanche, d'introduire contre le banquier au nom et pour le compte de l'ensemble des créanciers formant la masse une action en responsabilité dont l'exercice individuel n'était pas suspendu et que chacun de ses créanciers, dans la mesure où il était personnellement fondé à se plaindre, restait libre d'intenter en vue d'être entièrement indemnisé de son préjudice propre". En 1976, "le rempart procédural" dont bénéficiaient les banquiers s'effondre. En effet, la Chambre commerciale de la Cour de Cassation dans l'arrêt Laroche du 7 janvier 1976 décide que "le syndic trouve dans les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi qualité pour exercer une action en paiement de dommages-intérêts contre toute personne, fût-elle créancière dans la masse, coupable d'avoir contribué, par des agissements fautifs, à la diminution de l'actif et à l'aggravation du passif" (Bull.civ. IV n°6 p.7 ; Banque 1976, p.560 ; Rev.jurisp.com. 1978, p.151 ; J.C.P. 1976 II 18327, obs. Gavalda et Stoufflet ; Gaz.Pal. 1976, I, p.412, note B.Bouloc ; D.1976, p.277, note Derrida et Sortais). V. égal. M.Vasseur, "La mise en jeu de la responsabilité du banquier après l'arrêt de la Cour de Cassation du 7 janvier 1976", Banque, Avril 1976, p.367 ; J.Ghestin, "La prophétie réalisée...", J.C.P. 1976, I, 2786.
- (36) On a relevé à juste titre les insuffisances de cette définition. Selon un éminent auteur, "empruntée directement à Planiol, elle ne saurait satisfaire l'interprète dans la mesure où elle se contente de le renvoyer à la notion d'obligation sans en préciser le contenu, notamment lorsqu'il s'agit d'une obligation générale de prudence et de diligence". (Pierre Bourel, "Le droit de la responsabilité civile extra-contractuelle en Afrique noire francophone. L'exemple de la législation sénégalaise comparée aux systèmes français et malgache", JOURNAL of african law, vol. 17, n°1, spring 1973, p.11. S'agissant du droit français, on pourra consulter avec profit : "Faute et lien de causalité dans la responsabilité délictuelle. Etude comparative dans les pays du Marché commun", sous la dir. de R.Rodière, Pédone, 1983 spéc. pp.29-58, art. de D.Coudert et R.Fouques-Duparc.

Pour apprécier la faute, on admet qu'il faut adopter "la qualification in abstracto selon laquelle la faute doit être appréciée par référence au comportement d'un homme normalement prudent et diligent, compte tenu de la situation de fait dans laquelle il s'est trouvé, sans que le juge ait à examiner les circonstances subjectives propres à l'auteur du dommage" (37).

Il est unanimement admis qu'il pèse sur tout banquier dispensateur de crédit une obligation de prudence. De sorte que "la faute du banquier est le plus souvent constituée par le risque anormal (38) ou l'octroi imprudent de crédit qui a ainsi soutenu artificiellement l'entreprise ou créé une apparence fallacieuse de solvabilité incitant les tiers à traiter avec un débiteur dont les difficultés financières étaient déjà irréversibles" (39). Au demeurant, ainsi qu'on l'a fait remarquer, le C.O.C.C. a "fondé la responsabilité de droit commun sur l'idée de faute prouvée, corollaire technique d'une obligation de prudence et de diligence" (40).

L'analyse de la jurisprudence française permet de montrer quelques unes des situations dans lesquelles un octroi de crédit revêt un caractère fautif. Ainsi commettrait une faute le banquier qui a accordé intentionnellement ou par imprudence des crédits au débiteur alors qu'à l'évidence ils dépassent les capacités de remboursement de celui-ci. Tel serait le cas d'avances excessives consenties sans garanties suffisantes (41). De même, constitue une faute le fait pour une banque de procurer à un client "un crédit artificiel", un "crédit factice" permettant la continuation d'une exploitation gravement déficitaire par des moyens ruineux et frauduleux (42). Commet également une faute le banquier qui accorde un crédit à un client dont la situation est irrémédiablement compromise même s'il a eu tardivement connaissance de cette situation (43). Il n'engage certes sa responsabilité que s'il fait

(37) P.Bourel, art.préc. P.11.

(38) Sur les risques qu'un banquier peut légitimement prendre et ceux qu'il doit s'interdire de prendre, V. J.Stoufflet, "Devoirs et responsabilités du banquier à l'occasion de la distribution du crédit", in Responsabilité professionnelle du banquier : contribution à la protection des clients de banque, Economica, 1978, pp.21-51.

(39) Rép.min.quest.écrite du 7 juin 1984 n°17743, J.O.R.F. déb.sénat 11 oct. 1984, p.1653.

(40) P.Bourel, art.préc. p.8

(41) Soc. 12 déc. 1983, D.1984, I.R. p.247.

(42) Com. 4 nov. 1977, D.1979, I.R. 1, obs. F.Derrida.

(43) Com. 22 juillet 1980, Bull.civ. IV n°317, p.256 ; D.1981, I.R. 190 obs. Vasseur ; J.C.P. 1980, IV, p.379.

crédit en connaissance du fait que la situation du débiteur était définitivement et irrémédiablement compromise. Mais est aussi constitutif d'une faute d'imprudence, comme l'a jugé la Cour d'appel de Montpellier en 1983, l'octroi de concours qui avaient prolongé artificiellement la survie d'une entreprise, alors que celle-ci avait présenté à ses banquiers pendant plusieurs années des bilans, des comptes de profits et pertes et des comptes d'exploitation falsifiés et ne comportant aucun visa de commissaire aux comptes certifiant la régularité et la sincérité, alors que l'entreprise était tenue d'en avoir un (44). Les banquiers avaient manqué à leur obligation d'élémentaire prudence

Certains magistrats, conscients des difficultés que comporte l'exercice de la fonction de distributeur de crédit, ont lié le caractère fautif de l'octroi de crédit à la connaissance que le banquier a ou aurait dû avoir, au regard des informations dont il dispose, de la situation financière de l'entreprise du débiteur (45). La Chambre commerciale de la Haute Juridiction dans son arrêt du 9 mai 1978 (46) a en effet approuvé les juges du fond d'avoir considéré que les banques "n'avaient pas commis de faute en maintenant leurs crédits à une société apparemment prospère, dont le compte fonctionnait dans des conditions régulières, sans incidents de paiements". Dans cette affaire dite des 4 c - Caisse Centrale de Crédit Coopératif - la banque avait contribué au rétablissement de la situation d'une entreprise en difficulté. Celle-ci avait présenté des bilans approuvés par le commissaire aux comptes et son

(44) Montpellier 2e Ch. 13 oct. 1983, Rev.trim.dr.com. 1984, p.498 n°7, obs. Cabrillac et Teyssié; J.C.P. éd. E, 1985, 14524, obs. Michel Vivant ; dans le même sens, l'arrêt de rejet du pourvoi : com. 22 mai 1985, D.1985 I.R. 393.

(45) Ainsi, c'est parce que les banquiers, compte tenu des informations dont ils disposaient, auraient dû savoir que les documents financiers fournis revêtaient une apparence d'irrégularité, que les magistrats de la Cour d'appel de Montpellier (préc.) avaient estimé l'octroi du crédit fautif. Pourtant certains tribunaux se sont montrés plus téméraires en posant comme principe que "le banquier avait nécessairement su. Que s'il avait ignoré, il avait eu les moyens de savoir et était donc en faute de ne pas avoir su". A l'inverse, d'autres juridictions ont considéré que "l'erreur dans la prévision n'est fautive que si elle est grossière... N'est fautive que l'erreur d'appréciation sur la solvabilité future de l'emprunteur, sur ses chances de poursuivre normalement son activité que le banquier moyennement informé et avisé n'aurait pas commise". V. L.M. Martin, art.préc. Banque, janvier 1985, p.13.

(46) Bull.civ. IV n°136, p.114 ; D.1978, 419, note Vasseur ; Banque 1978, p. 899, obs. L.Martin.

plan de redressement était considéré comme réalisable et sérieux même si les efforts ont échoué (47).

Il faut signaler qu'en matière d'octroi de crédit on a également tenté d'engager la responsabilité du banquier à l'égard cette fois de son co-contractant pour rupture abusive du crédit. Le caractère abusif de la rupture serait caractérisé par l'absence de préavis ou de préavis insuffisant. Jusqu'en 1984, la doctrine dominante française, estimait que le banquier qui désirait rompre un crédit devait observer un préavis suffisant pouvant permettre au client s'il le désire, de chercher ailleurs les crédits dont il a besoin. Une autre partie de la doctrine refuse de voir dans l'observation d'un préavis une obligation contractuelle ni même une nécessité (48). Toutefois selon cette dernière opinion, en cas de retrait brutal de crédit sans motif sérieux ayant causé un dommage au client, il y aurait abus de droit et le banquier pourrait être condamné à réparation ; pour autant que le demandeur apporte la preuve du préjudice subi, en l'occurrence l'arrêt de l'exploitation et le lien de causalité entre ce préjudice et le comportement de la banque (49). En 1984, le législateur français a mis partiellement fin à cette discussion en imposant aux établissements de crédit le

-
- (47) En effet, ainsi que l'a souligné L.M. Martin (art.préc. Banque, janvier 1985, p.13) dans certaines décisions "la juridiction cherche, non à se mettre arbitrairement dans la peau du banquier et à faire abstraction de ce qu'elle sait, mais à reconstituer en quelque sorte comme le ferait un historien ce qu'était l'opinion environnante sur le débiteur. Au delà de toute supputation impossible, c'est la reconstitution de cette opinion qui permettra d'apprécier si la prévision du banquier quant à l'avenir du débiteur, certes erronée comme la suite des événements le montre est ou non fautive, si elle était ou non partagée par d'autres partenaires à la fois compétents et normalement informés et avisés... pour analyser la responsabilité bancaire, il faut la restituer dans son contexte, et rechercher ce qui se passait dans l'entourage de l'entreprise emprunteuse".
- (48) "Une banque est parfaitement fondée, estime M.Vasseur, à mettre fin aux crédits qu'elle consent à une entreprise, lorsque l'arrêt de son exploitation est devenu inévitable. Point de préavis ni de délai ne sont nécessaires. En la circonstance, au plus vite au mieux". (Obs. sous Com. 6 mars 1978, D.1979, I.R. 362).
- (49) Com. 6 mars 1978, préc. : "La dénonciation unilatérale d'une ouverture de crédit, même sans préavis formel, n'entraîne en rien la responsabilité de la banque, lorsque le comportement de celle-ci n'a causé aucun préjudice au client".

respect, sauf dans certains cas, d'un délai de préavis préalablement convenu (50). L'établissement de crédit qui n'aura pas observé le délai fixé peut voir sa responsabilité engagée. Cependant, il semble que le demandeur doive toujours établir le lien de causalité entre le non-respect de ce préavis et le préjudice effectif qu'il aurait prétendument causé. En effet, en règle générale, il ne suffit pas qu'il y ait une faute de la banque et un préjudice subi par le client ou un tiers pour que la responsabilité du banquier soit retenue. Il faut également qu'il y ait une relation de causalité entre les deux.

b) Le préjudice et le lien de causalité

A ce propos, un auteur averti résume ainsi qu'il suit les arguments avancés par les tiers pour prouver l'existence du préjudice. "Les voies par lesquelles le crédit peut tromper les tiers et leur causer un préjudice sont principalement de deux sortes. D'une part, la trésorerie dispensée par le crédit donne à l'emprunteur l'apparence de la prospérité, apparence de prospérité à laquelle se trompent les autres partenaires. Ceux-ci reprochent ensuite au banquier de les avoir ainsi, involontairement sans doute, mais bien réellement entraînés à traiter avec le débiteur et à être ainsi impliqués dans une procédure collective. D'autre part, et c'est l'argument concret, le plus souvent utilisé, on soutient simplement que l'injection par le banquier de trésorerie dans l'entreprise débitrice permet la prolongation artificielle de la vie commerciale de l'emprunteur, que le crédit du banquier en réalité finance les pertes, cache l'hémorragie, sans pour autant la tarir, de telle sorte que, lorsqu'un jour, l'heure de vérité arrive, alors la situation nette de l'entreprise s'est dégradée, le dividende à distribuer aux créanciers s'est réduit dans des proportions

(50) Art.60 de la loi n°84-46 du 24 janvier 1984, aux termes duquel "tout concours à durée indéterminée, autre qu'occasionnel, qu'un établissement de crédit consent à une entreprise, ne peut être réduit ou interrompu que sur notification écrite et à l'expiration d'un délai de préavis fixé lors de l'octroi du concours.

L'établissement de crédit n'est tenu de respecter aucun délai de préavis, que l'ouverture de crédit soit à durée indéterminée ou déterminée, en cas de comportement gravement répréhensible du bénéficiaire du crédit ou au cas où la situation de ce dernier s'avèrerait irrémédiablement compromise. Le non-respect de ces dispositions peut entraîner la responsabilité pécuniaire de l'établissement de crédit".

considérables ; par conséquent, il y a bien un préjudice pour les partenaires de l'emprunteur" (51).

De la décision de l'arrêt Laroche du 7 janvier 1976, il apparaît que le préjudice est fait de la diminution de l'actif ou de l'aggravation du passif, ce qu'on a traduit par "l'aggravation de l'insuffisance d'actif" (52). Dès lors, comme l'écrit dans la revue Banque M. Lucien Martin, "pour mettre en évidence la responsabilité du banquier, il faut notamment mettre en évidence que, entre le moment où le banquier a commencé d'être fautif et le moment où le dépôt de bilan est tout de même intervenu, il y a eu une aggravation de l'insuffisance d'actif. Le syndic doit donc s'abstenir de demander, comme cela arrive souvent, la condamnation du banquier à la totalité du passif, ce qui, dans l'absolu, n'a pas de sens. Il doit mettre en évidence quelle est l'insuffisance d'actif au jour du jugement, ce qui est relativement facile, et comparer cette insuffisance d'actif à celle qui se présentait, appréciation plus difficile celle-là, au jour où le banquier a commencé à être en faute... C'est donc cette comparaison entre deux insuffisances d'actif qui peut permettre de mettre en évidence la réalité d'un préjudice" (53).

Dans une affaire qui a donné lieu à l'arrêt de la 5e Chambre de la Cour d'appel de Paris du 21 mai 1981 (54), les magistrats ont mis "en lumière la condition indispensable du lien de causalité, pour que puisse aboutir l'action en responsabilité dirigée contre la banque". En effet, la Cour ayant jugé que le lien de causalité entre la faute de la banque et le préjudice allégué par les demandeurs n'était nullement établi, elle avait rejeté l'action en responsabilité contre la banque.

On précisera que le législateur sénégalais n'a donné à la notion de causalité aucun contenu précis. Or, lorsqu'une entreprise est soumise à des procédures collectives, il est rare que le comportement de la banque soit la seule cause du préjudice dont on lui réclame la réparation. La B.N.D.S. pourra le cas échéant, pour s'exonérer totalement ou partiellement, soulever la question de la pluralité des causes. En effet, il semble, que le législateur sénégalais se montre favorable à la "théorie de la causalité

(51) L.M. Martin, art.préc. Banque, janvier 1985, p.8

(52) Ibid, p.13. Il y a préjudice de masse (dans lequel se fondent les préjudices particuliers des créanciers) dès lors qu'il y a aggravation du passif

(53) Ibid, p.14.

(54) D.1982, I.R. 414, obs.Vasseur ; Banque 1982, 389, obs.Martin.

adéquate ou efficiente, suivant laquelle, si plusieurs événements ont concouru à la réalisation d'un dommage, tous n'en sont pas la cause, mais seulement ceux qui ont joué un rôle prépondérant, c'est-à-dire ceux qui ont été la "cause génératrice" du préjudice (55).

Dans tous les cas, "le lien de causalité suppose que l'aggravation de l'insuffisance d'actif qui est en fait le résultat d'une accumulation de déficits, n'ait été possible que grâce à la faute de la banque" (56). D'où l'importance que l'on accorde à la chronologie des faits. Car "il faut déterminer avec précision le moment où les crédits du banquier ont cessé de s'accroître car c'est à partir de ce moment là que l'on saura si c'est le crédit du banquier qui a soutenu l'entreprise ou si l'entreprise a trouvé un soutien ailleurs. Si elle a trouvé un soutien ailleurs, ce que la chronologie révélera, quelle que soit l'erreur d'appréciation du banquier dans la distribution du crédit, il ne sera pas responsable" (57). Cependant, convenons avec M. Michel Vivant que "les tribunaux ne s'embarrassent guère de trop de scrupules qui les paralyseraient dans cette appréciation de la causalité et jugent que, si le comportement des banques a permis la survie de l'entreprise, alors que sa situation était irrémédiablement compromise, cette simple survie débouchant nécessairement sur l'aggravation constatée du passif, le lien de causalité est ainsi établi entre la faute de la banque et le préjudice que constitue l'aggravation du passif" (57 bis).

(55) P.Bourel, "Le droit de la responsabilité civile extra-contractuelle en Afrique Noire francophone...", art.précité p.16.

(56) L.M. Martin art.préc. Banque janvier 1985, p.14. Paris 3e Ch. 6 janvier 1977 (D.1977, p.152, note Vasseur ; J.C.P. 1977, II, 18689, obs. Stouffle "les créanciers exposés au risque que comporte nécessairement toute opération commerciale ne peuvent prétendre, au cas de liquidation collective, faire supporter les conséquences de celle-ci à des tiers, sans que soit rapportée à l'encontre de ces derniers la preuve certaine d'une faute en rapport de causalité avec le préjudice dont ils demandent réparation".

(57) *ibid*

(57) Michel Vivant, obs. sous Montpellier, 2e ch. 13 oct. 1983, préc. bis

2°) Les conditions de mise en jeu de la responsabilité civile sur le fondement de l'article 1027 C.O.C.C. (58)

D'après le paragraphe C alinéa 1er du titre II des conditions générales d'ouverture de crédit, le Directeur général de la B.N.D.S. "ou toute autre personne qu'il aura habilitée à cet effet, sera autorisé à contrôler l'emploi des capitaux versés et à s'assurer que toutes les dispositions sont prises par l'emprunteur en vue de rembourser les fonds avancés aux échéances prévues et, à cet effet, suivre la gestion financière de l'entreprise". Or, aux termes de l'article 1027 C.O.C.C., tous ceux qui se sont comportés comme des *dirigeants de fait* et dont les initiatives ont été à l'origine de l'insuffisance d'actif d'une entreprise en règlement judiciaire ou en liquidation de biens, peuvent se voir condamnés à supporter tout ou partie du passif social, avec ou sans solidarité. La charge de la preuve de la qualité de dirigeant de fait incombe au syndic. Une difficulté apparaît dès lors sur la distinction entre d'une part, le devoir de surveillance, de suivi de la gestion de l'entreprise soutenue et son corollaire le devoir de conseil, et d'autre part, l'immixtion (59) précisément dans la gestion.

La notion de dirigeant de fait est imprécise. Tout au plus, admet-on "qu'elle suppose une activité positive de haute gestion - et de direction - en toute indépendance et liberté" (60). Si le banquier d'une manière générale, se limite à suggérer la préparation d'un plan de redressement cohérent ou le remplacement des dirigeants en fonction par une équipe plus compétente ou encore à surveiller l'emploi de ses fonds, il ne peut être qualifié de dirigeant de fait. Il n'aura rempli que son rôle de prêteur diligent (61).

(58) Texte identique à l'ancien art.99 de la loi française n°67-563 du 13 juillet 1967 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises (J.O.R.F. 26 janvier 1985, p.1097). V. Claude Beaucourt, "Portée et dangers de l'art.99 de la loi du 13 juillet 1967", Revue française de gestion, n°19, janv.-fév. 1979, pp. 61-70 ; F.Derrida, "Droit des faillites : comblement de l'insuffisance d'actif social", D.1985, I.R. 227. Cl.Alexandre, D.Bascinet, J.G. Cahn, Cl.Goldman, D.Guedj, "L'application du droit de la faillite. Eléments pour un bilan", Litec, 1982, spéc. pp.191-256.

(59) Sur cette question, V.Bertrand Calais, "La notion d'immixtion en droit privé", thèse Paris II, 1984 ; J.C.P. 1967, II, 15306, obs. de Gavalda M.C. Desdevîses, "L'immixtion dans la gestion d'une société", Economie et Comptabilité, n°133, décembre 1980, pp. 3-15.

(60) Y.Guyon, "Droit commercial", Les Cours de Droit, 1982-1983, fasc. II, p.393. Sur cette question, V. not. J.L. Rives-Lange, "La notion de dirigeant de fait au regard de l'article 99 de la loi de 1967", D.1975, chron. p.41 ; Notté, "La notion de dirigeant de fait au regard du droit des procédures collectives", J.C.P. 1980, éd. C.I., 8560.

(61) Com. 9 mai 1978, préc.

En effet, ainsi qu'on l'a fait remarquer "la qualité de dirigeant (de fait) ne résulte pas naturellement du seul exercice de métier de banquier ou de la seule participation au financement d'une entreprise". Aussi, la majorité des tribunaux français s'attachent-ils à rechercher "l'existence de la preuve d'une faute personnelle du banquier en tenant compte de toutes considérations propres à chaque cas d'espèce et notamment des possibilités de redressement de l'entreprise, malgré ses difficultés, grâce à l'ensemble des concours dont celle-ci pouvait bénéficier" (62). Toutefois, si le banquier participe activement à la gestion d'une entreprise cliente en prenant une participation à son capital et plus encore en y déléguant un préposé qui impose aux dirigeants sociaux les décisions les plus importantes (63) sa responsabilité pourra être retenue.

L'on est tenté de se demander si dans certaines hypothèses la responsabilité de la B.N.D.S. ne devrait pas être atténuée, voire écartée. Il devrait en être ainsi chaque fois que les *crédits consentis* maintenus ou renouvelés l'ont été *sous la pression des pouvoirs publics*. Une telle situation, bien que rare, se présente parfois cependant. Un soutien dans de telles conditions, sur les fonds de la Banque, à une entreprise dont la situation est irrémédiablement compromise, dont les dirigeants sont notoirement incompetents ou d'une moralité douteuse, devrait rendre possible pour la B.N.D.S. d'invoquer l'intervention des pouvoirs publics dans la politique de l'entreprise pour convaincre les juges de refuser de la condamner en comblement de pas-

(62) Rép.min. quest. écrite n° 17743 préc.

(63) V. Paris 3 mars 1978, I.R. 420, obs. Vasseur.

sif (64). La difficulté est que la Banque n'est pas obligée d'exécuter les instructions des pouvoirs publics. Il lui appartient de résister à leurs pressions. Cet argument est cependant parfois trop facile et la réalité est beaucoup moins simple. Il est éminemment souhaitable que la non immixtion des autorités publiques - en dehors bien évidemment des organes légaux de la Banque - constitue un principe qu'elles doivent respecter et que dès lors, les décisions de la B.N.D.S. soient libres et qu'elle puisse en répondre entièrement le cas échéant. Ceci aurait au moins le mérite de rendre les règles du jeu plus claires.

B - La mise en jeu de la responsabilité pénale.

Aux termes de l'article 1055-3° C.O.C.C. "est coupable de banqueroute simple obligatoire tout commerçant personne physique en état de cessation de paiements... si, dans l'intention de retarder la constatation de la cessation de ses paiements... il a employé des moyens ruineux pour se procurer des fonds". Les préposés, directeurs d'agence par exemple de la B.N.D.S. ou de tout autre établissement de crédit, peuvent être poursuivis pour complicité

(64) V. sur ce point, J.Mestre, "Les risques de l'intervention des autorités publiques dans les entreprises en difficultés", Rev.jurisp.com. n°spéc. 1983, p.152, spéc. p.160 et 161 ; Ch.Mouly, "La responsabilité pénale du banquier en cas de banqueroute de son client : un révélateur", D.1984, Chron. 32, spéc. n°11 et 13 ; Claude Champaud, "Pouvoirs publics et entreprises défaillantes. Réflexions d'un juriste sur des problèmes juridiques non résolus", Humanisme et entreprise, n°117, mai 1979, pp.1-29 : l'auteur évoque (p.22) l'hypothèse dans laquelle les banques "sont l'objet de pressions de la part de responsables politiques ou administratifs désireux d'obtenir leur concours pour le sauvetage d'une entreprise soumise à une procédure collective ou menacée de l'être". Dans le cas où la pression dépasserait le cadre de la sollicitation au point de constituer par exemple de véritables menaces, l'auteur s'interroge : "est-il normal, dans ces cas-là, que la responsabilité de la puissance publique ne soit pas engagée à l'égard de la banque ?". V. égal Trib.com. Paris (11e ch.) 16 avril 1984, Rev.jurisp.com. juin 1985, p.178, note J.M. Calendini. Dans cette affaire de la Franco-Belge, les magistrats consulaires tirant les conséquences des interventions des pouvoirs publics avaient exonéré les Administrateurs de la société de toute responsabilité sur le fondement de l'art. 99 de la loi du 13 juillet 1967 et ont refusé de leur faire supporter même partiellement la charge de l'excédent de passif révélé par la liquidation des biens.

de banqueroute simple. Selon les articles 377 et 376 alinéa 2 du Code Pénal sénégalais, la peine encourue est un emprisonnement d'un mois à deux ans. Le délit de complicité n'est toutefois constitué que si deux éléments sont réunis. D'une part, l'acte de complicité - élément matériel - qui serait la fourniture et l'emploi de fonds considérés comme moyens (65) ruineux (66) ayant servi à l'action qualifiée de délit. A cet égard, il faut mais il suffit que les moyens financiers fournis soient disproportionnés, aux besoins et aux possibilités du client financé (67). D'autre part, l'élément moral doit exister. D'éminents auteurs estiment que "l'imprudence dans le calcul du crédit accordé suffit" (68). Dans tous les cas, le complice, comme l'auteur principal, doit avoir voulu retarder la constatation de

-
- (65) Au sens de l'art.46 al.2 du Code pénal sénégalais : "seront punis comme complices d'une action qualifiée... délit... ceux qui auront procuré des instruments ou tout autre moyen qui aura servi à l'action sachant qu'ils devraient y servir".
- (66) Par exemple, "constitue un moyen ruineux de se procurer des fonds, caractérisant le délit assimilé à la banqueroute simple, la remise à l'escompte de traites non causées entraînant des frais financiers qu'aucun bénéfice commercial ne peut couvrir" (Crim. 14 mai 1984, D.1984, I.R. 431). Mais aussi l'escompte d'effets de complaisance (Crim. 3 janv. 1985, obs. Cabrillac et Teyssié) ; Le crédit (capital + intérêts) qui serait disproportionné à la surface de l'emprunteur (Crim. 18 mai 1976, D.1976, 578, Note Gavalda ; Rev.trim.dr.com. 1976, 764, obs. Cabrillac et Riveslange ; Banque, 1976, 1278 ; Gavalda et Stoufflet, Chronique de droit bancaire, J.C.P. 1978, éd. C.I., 12622, n°12).
- (67) Gavalda et Stoufflet, Chronique de droit bancaire, J.C.P. 1981, éd. C.I. 13506, n°18 et les réf. citées.
- (68) Gavalda et Stoufflet, Chronique de droit bancaire, J.C.P. 1978, éd. C.I. 12622, n°12.

l'état de cessation de paiement (69). Mais, "il faut chez le complice une intention délictueuse propre, distincte de celle de l'auteur principal". En clair, le banquier complice (ou son préposé en pratique) doit savoir que les "moyens ruineux" qu'il octroie sont "tels pour le débiteur" et destinés pour le client artificiellement soutenu à retarder la cessation des paiements... La simple connaissance est nécessaire, mais suffisante" (70). Toutefois, "l'exigence de cette intention dilatoire ne vas pas jusqu'à impliquer la démonstration d'une collusion frauduleuse du banquier et du débiteur financé" (71).

Cela étant, il faut s'interroger sur la preuve de la connaissance du banquier prétendu complice. Il est admis "qu'en aucun cas on ne saurait retenir en égard à l'activité professionnelle du banquier une présomption de droit de connaissance à l'encontre du banquier. Il n'y a pas de présomption de connaissance de la situation financière du client par un banquier" (72).

-
- (69) Ibid. Art.1055-3° et 1059-2° pour le délit assimilé des dirigeants. V. Crim. 13 mars 1978 (Bull.crim. 1978, n°91, p.229 ; Chronique de droit bancaire, J.C.P. 1979, éd. C.I., 13122, n°25 ; Rev.trim.dr.com. 1979, 138, obs. Cabrillac et Rives-Lange) "qui entérine la condamnation des préposés d'une banque (directeur régional, directeur et sous-directeur d'agence) ayant donné des instructions à la société dont la situation était irrémédiablement compromise pour réaliser des ventes de biens personnels et poursuivre une exploitation (sans issue ?), afin de rembourser un gros découvert bancaire. Ce avec l'intention de différer le dépôt de bilan". V. un cas de relaxe (Douai 2 nov.1977, D.1978, 257, note Y.Letartre ; Rev.trim.dr.com. 1978, 634, obs. Doyen Bouzat ; Chronique de droit bancaire, J.C.P. 1979, éd. C.I. 13122, n°24, obs. Gavalda et Stoufflet) : la preuve (élément matériel) de la pratique de moyens ruineux n'apparaissait pas établie, et les prétendus complices n'ont jamais eu l'intention de retarder un dépôt de bilan. On pourra consulter avec profit Renée Koering-Joulin, "L'élément moral de la complicité par fourniture de moyens ruineux, art.131-2° de la loi n°67-563 du 13 juillet 1967", D.1980, Chron. 231 ; F.J. Crédot, "A propos de la responsabilité pénale de l'agent de banque", Banque, nov.1985, p.1012 ; D.Vidal, "De la responsabilité civile des partenaires externes de l'entreprise du fait des difficultés financières de l'entreprise", art. précité, p.12, n°5.
- (70) Gavalda et Stoufflet, Chronique de droit bancaire, J.C.P. 1981, éd. C.I. 13506, n°19.
- (71) Gavalda et Stoufflet, Chronique de droit bancaire, 1979, n°24 précité ; contra, Y.Letartre, note précitée.
- (72) Gavalda et Stoufflet, Chronique de droit bancaire, J.C.P. 1981, éd. C.I. 13506, n°19.

D'une manière générale, on admet que "les sanctions pénales pour complicité de banqueroute supposent établis des agissements particulièrement graves... étrangers au rôle d'un établissement de crédit dans la mise en oeuvre des mesures destinées à favoriser le redressement des entreprises en difficulté . Dans ce cas, il répond aussi des conséquences civiles du délit et le passif de l'entreprise en règlement judiciaire ou en liquidation des biens peut alors être mis à sa charge" (73).

Les conséquences de la condamnation pour complicité de banqueroute sont lourdes. D'abord, aux termes de l'article 15 de la loi sénégalaise n°76-52 du 9 avril 1976, portant réglementation bancaire, toute condamnation pour complicité de banqueroute emporte de plein droit interdiction de diriger, administrer ou gérer une banque ou un établissement financier ou une de leurs agences ; d'exercer les activités d'un établissement financier ; de proposer au public la création d'une banque ou d'un établissement financier.

Par ailleurs, la Banque civilement responsable solidaire de son préposé dans les termes des articles 146 et 149 C.O.C.C. se trouverait, en cas de condamnation, responsable d'une partie du passif de la faillite.

On peut donc craindre que le représentant de la Banque redoutant les sanctions pénales et civiles attachées à la conclusion de l'acte délicieux pourrait être conduit à adopter une attitude de prudence et de méfiance excessive.

(73) Rép.min.quest.écrite, n°17743 précitée.

A notre connaissance, la responsabilité extra-contractuelle du banquier donneur de crédit est encore un sujet ignoré au Sénégal. Les créanciers et les syndicats semblent pour l'instant manquer de témérité pour engager des actions en responsabilité sur le fondement de l'article 119 ou 1027 C.O.C.C. Pourtant, le principe d'une telle responsabilité ne saurait être contesté.

Ainsi, pourrait s'analyser la fonction de distributeur de crédit de la B.N.D.S. Précisément, parce que ce métier comporte des risques plus ou moins importants, la Banque, pour les atténuer, organise conventionnellement sa protection au moyen de prises de garantie et bénéficie d'une protection légale qu'il y a lieu maintenant d'examiner.

CHAPITRE III : LA PROTECTION DE LA BANQUE EN TANT QUE DISPENSATRICE DE CREDITS

L'inexécution des obligations des emprunteurs peut entraîner des conséquences plus ou moins inquiétantes sur la situation financière de la Banque. Ce qui peut réduire du coup ses moyens d'intervention en faveur des autres demandeurs de crédits et de ce fait limiter son rôle d'organisme de financement du développement. Aussi, la B.N.D.S. exige-t'elle des emprunteurs la constitution de garanties conventionnelles (Section I). En outre, le législateur, tenant compte de la fonction spécifique de la Banque, a atténué le principe de l'égalité des créanciers en garantissant le paiement de certaines de ses créances par une sûreté légale (Section II). Il faut toutefois faire remarquer que la Banque n'a pas recours à certaines garanties présentant néanmoins un intérêt pratique, en l'occurrence la réserve de propriété (Section III).

- Section I : Les garanties conventionnelles
- Section II : Une sûreté exorbitante de droit commun : le privilège de la B.N.D.S.
- Section III : Une garantie oubliée : la réserve de propriété.

Section 1 : Les garanties conventionnelles

Parmi les garanties que la B.N.D.S. cherche à se ménager, on distinguera de manière arbitraire, d'un côté les garanties classiques (§ 1) qui sont traditionnellement exigées et, d'un autre côté, les garanties supplémentaires que certains débiteurs doivent fournir relativement à la nature du bien financé (§ 2).

§ 1 - Les garanties traditionnelles

Au titre des garanties classiques, on observera que certaines portent sur le patrimoine d'un tiers par rapport à la convention d'ouverture de crédit, d'autres sur le patrimoine de l'emprunteur-débiteur lui-même.

A - Les garanties portant sur le patrimoine d'un tiers

1°) Le cautionnement

Aux termes de l'article 830 C.O.C.C., "par le contrat de cautionnement, la caution s'engage à exécuter une obligation si le débiteur n'y satisfait point lui-même". Le cautionnement constitue ainsi le type même de sûreté personnelle par laquelle une personne, la caution, s'engage vis à vis du créancier, en l'occurrence la Banque, à payer la dette du débiteur principal - l'emprunteur - si ce dernier n'y satisfait pas lui-même.

En règle générale, la B.N.D.S. exige une telle garantie en matière de crédit immobilier, de crédit à la consommation et de crédit aux groupements coopératifs. Lorsque cela est nécessaire, la Banque peut également la réclamer en garantie d'un crédit d'équipement professionnel ou d'un crédit d'investissement. En matière de crédit immobilier, la Banque demande la caution d'un salarié si l'emprunteur n'a pas lui-même cette qualité. Lorsque l'emprunteur est un organisme coopératif, notamment une coopérative de commerçants, la caution personnelle des membres est nécessaire. Dans les autres formes de crédit, la Banque exige la caution d'une personne solvable disposant de revenus fixes, par exemple les dirigeants sociaux.

Dans la pratique, le mode de cautionnement requis par la B.N.D.S. pour renforcer sa garantie, est le cautionnement solidaire (1) qui présente pour elle, en sa qualité de créancier une situation plus confortable. En effet, pour l'essentiel, dans le cautionnement solidaire, la caution solidaire, à la différence de ce qui se passe dans le cautionnement simple, est tenue exactement comme le débiteur. De sorte que la situation de la caution est assimilable à bien des égards à celle d'un codébiteur solidaire de la dette principale, c'est-à-dire que la caution et le débiteur principal ont en commun une même dette.

Du point de vue des effets, la caution solidaire ne dispose ni du bénéfice de discussion, ni du bénéfice de division prévus aux articles 839 et 840 C.O.C.C. au seul profit de la caution simple. La caution solidaire en prenant un engagement solidaire renonce du coup au bénéfice de discussion et de division (2). Ainsi, au cas de non paiement par le débiteur principal, la Banque pourra poursuivre la caution solidaire (3) pour le paiement total des sommes cautionnées sans être tenue de discuter préalablement les biens de l'emprunteur. En d'autres termes, la caution solidaire ne peut exiger de la Banque de saisir et de faire vendre d'abord les biens du débiteur principal pour obtenir paiement. La Banque ne peut pas non plus se voir opposer par la caution solidaire le bénéfice de division. C'est l'hypothèse où plusieurs cautions garantissent la même dette. La caution ne peut pas demander à la Banque de diviser sa créance et de ne lui réclamer que la proportion de la dette qui est la sienne. Ce sont là les principaux effets du cautionnement solidaire qui présente un avantage incontestable pour la Banque.

Selon une clause de style, la caution renonce à tout concours avec la B.N.D.S. et à toute subrogation dans les droits et actions de la Banque avant que celle-ci n'ait été remboursée de l'intégralité de sa créance.

-
- (1) Le deuxième mode de cautionnement est le cautionnement simple qui présente des aspects moins protecteurs que le cautionnement solidaire. L'article 837 C.O.C.C. pose la règle de la présomption en matière de cautionnement. D'après ce texte, "le cautionnement est réputé solidaire. Il est simple lorsqu'il en est ainsi décidé par la loi, le jugement ou la convention des parties".
- (2) Il est par conséquent juridiquement inutile de mentionner comme le fait la Banque dans les conditions particulières d'ouverture de crédit que "la caution solidaire renonce expressément au bénéfice de discussion et de division énoncé aux articles 839 et 840 C.O.C.C.". Les rédacteurs des conditions particulières font référence aux articles 2021 et 2026 du Code civil. Là également, une mise en harmonie s'impose.
- (3) L'art. 836 al. 1 C.O.C.C. dispose que : "toute caution n'est tenue de payer la dette qu'en cas de défaillance du débiteur principal".

La protection de la Banque est renforcée par une clause du contrat de cautionnement prévoyant que le cautionnement fourni est indivisible. L'avantage est qu'au cas de décès de la caution solidaire avant le paiement total de la dette par l'emprunteur, les héritiers et ayants-droit seront tenus solidairement sans pouvoir invoquer le bénéfice de divisibilité. Cette possibilité de rendre les ayants-droit débiteurs des engagements de la caution défunte est expressément prévue par le dernier alinéa de l'article 849 C.O.C.C. (4).

Du point de vue de la forme, le cautionnement exigé par la Banque peut résulter soit du seul contrat de cautionnement, soit d'un aval donné sur des billets à ordre. En effet, il est expressément prévu que la caution solidaire en raison du cautionnement qu'elle fournit s'engage à avaliser, sur simple demande de la B.N.D.S., les billets à ordre qui seraient souscrits par l'emprunteur en représentation du solde débiteur de son compte.

La garantie de la caution s'étend au montant du crédit en principal mais aussi à tous intérêts, frais et accessoires quelconques afférents au crédit.

Il importe de préciser que le cautionnement ne présente pas une sécurité absolue pour le créancier. En effet, d'une manière générale, ainsi que le fait remarquer M. Vasseur, "les sûretés personnelles, le cautionnement, comportent des risques qui sont parfois difficiles à apprécier au départ et qui peuvent se révéler très lourds à l'arrivée pour le banquier. La mauvaise foi trop fréquente de la caution qui, mise en demeure d'exécuter des obligations, utilise des procédures dilatoires ou organise son insolvabilité, ne peut se révéler qu'à l'issue de l'opération. De même, si le banquier connaît le montant de l'engagement de la caution à son égard, il ignore l'importance des engagements contractés par celle-ci à l'égard de tiers, du moins au moment de l'engagement" (5).

(4) Ce texte prévoit que "les engagements des cautions solidaires ou simples passent à leurs ayants-droit si l'engagement était tel que la caution y fût obligée".

(5) M. Vasseur, "Droit et économie bancaires", op.cit., fasc.III, p.1234.

Il est souhaitable que la Banque informe mieux les cautions à priori et à postérieur. A priori, c'est-à-dire avant que la caution ne signe l'acte, en lui faisant savoir ce à quoi elle s'engage. A postérieur, en l'informant, par exemple une fois par an sur le total des risques assumés et leur évolution dans le temps. Cette information portera notamment sur le solde en capital, intérêts, commissions, frais et autres accessoires, les prêts garantis et éventuellement sur le solde débiteur du compte courant du bénéficiaire du cautionnement dans le cas où celui-ci aurait souscrit des billets à ordre. Il s'agit dans tous les cas de permettre aux cautions parfois négligentes d'être tenues informées de l'existence et du volume des engagements couverts par leur cautionnement. La Banque informera plus spécialement les cautions non averties, celles-là mêmes qui le plus souvent oublient ou n'apprécient pas suffisamment les risques cautionnés.

L'intérêt d'une telle information périodique sera d'améliorer les relations de la Banque avec les cautions, d'assurer la protection de ces dernières et de faire l'économie de certains contentieux.

Plus important encore, l'information périodique de la caution permettra d'éviter qu'en cas de litige, celle-ci ne se fonde sur l'erreur ou le vice de consentement pour refuser le paiement parce qu'elle n'avait pas réalisé la nature de son engagement au moment où elle avait donné sa caution, ce qui peut avoir pour résultat que la Banque ne soit pas payée. En pratique, la Banque pourra tenir à jour un fichier des cautions. Celui-ci aura l'avantage de permettre à la B.N.D.S. d'être informée notamment sur la consistance et la valeur réelle de leur patrimoine, sur leur solvabilité.

En cas de décès de la caution, l'information sera destinée au notaire et aux héritiers ou à certains d'entre eux.

En France, l'article 48 de la loi n°84-148 du 1er mars 1984 met à la charge des établissements de crédit bénéficiant d'un cautionnement pour sûreté d'un concours financier accordé à une entreprise, une obligation d'information annuelle de la caution avant le 31 mars de chaque année. Le contenu de l'information est relatif au montant du principal et des intérêts, commissions, frais et accessoires restant à courir.

Les bénéficiaires de cette information annuelle obligatoire sont les entreprises et plus précisément "les commerçants, artisans, agriculteurs et membres de professions libérales à l'occasion de l'exercice de leur profession, que celle-ci soit exercée à titre individuel ou sous la forme d'une société". Sont donc exclus les crédits non professionnels. Dans le cas où le crédit accordé est à durée indéterminée, l'article 48 alinéa 1er impose à l'établissement de crédit de rappeler à la caution sa faculté de résiliation à tout moment et les conditions dans lesquelles celle-ci est exercée.

L'omission de la formalité d'information entraîne comme sanction "la déchéance des intérêts échus depuis la précédente information jusqu'à la date de communication de la nouvelle information".

Se fondant sur le fait que dans son esprit la loi a essentiellement pour objet la protection des non-professionnels, l'Association française des établissements de crédit (A.F.E.C.) a recommandé à ses adhérents que les établissements bénéficiaires d'une caution donnée par un autre établissement de crédit soient dispensés de l'obligation d'information annuelle. Toutefois, dans le cas où l'établissement caution est lui-même contre-cautionné par une personne physique ou morale à qui l'information est due, l'établissement de crédit concerné doit expressément requérir de l'établissement créancier l'application des dispositions de l'article 48 (6).

(6) Sur les commentaires de l'art.48, V. F.J.Crédot et J.Hemmelé, "L'obligation d'information annuelle des cautions par les établissements de crédit", Banque, oct.1984, pp.1023-1025 ; P.Bouteiller, "Incidences de la loi n°84-148 du 1er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises sur le contrat de cautionnement", J.C.P., éd. E, 1984, 13512, spéc. p.206 ; Ch.Gavalda et J.Stoufflet, "La loi bancaire du 24 janvier 1984", J.C.P. 1984, éd.E, II, 14379, n°35 ; sur l'attitude que les établissements de crédit doivent adopter, V. Banque, sept.1985, p.868.

On a apporté par ailleurs trois autres précisions sur l'application de l'article 48 de la loi française du 1er mars 1984 (6 bis) :

a) "*les établissements de crédit étrangers peuvent se voir soumis à l'obligation d'informer la caution en application de l'article 48*". Cette solution a un double fondement juridique. D'une part, elle serait justifiée "si le contrat de cautionnement par application des règles de conflit de lois se trouve soumis à la loi française". D'autre part, "on peut considérer que les dispositions de l'article 48, de par leur caractère impératif, font partie de la législation professionnelle des établissements de crédit et sont applicables à tous ceux de ces derniers qui exercent en France et auxquels un cautionnement a été consenti, quelle que soit, par ailleurs, la loi applicable au cautionnement". Cette première précision intéresse directement la B.N.D.S. dans la mesure où son agence de Paris fait des opérations de crédit et exige sans doute un cautionnement à titre de garantie.

b) "*Lorsque plusieurs banques s'associent pour accorder un emprunt à une entreprise sous la condition d'un cautionnement, cette circonstance est indifférente à l'égard de la caution qui doit seulement être informée chaque année du montant et du terme de ses engagements. L'obligation d'information ne s'impose donc pas à chaque membre du syndicat mais peut être réalisée par l'un d'entre eux suivant la convention passée entre eux*".

c) "*Si l'Etat ou une autre personne morale de droit public se porte garant d'opérations financières dans les conditions prévues par les articles 2011 et suivants du code civil - textes organisant le régime juridique du cautionnement -, les établissements de crédit sont tenus à l'obligation d'information de la caution prévue à l'article 48... Cette information est donnée au représentant de l'Etat ou de la personne morale qui a consenti le cautionnement*".

(6) V. Rép.min. à quest.écrite n°69796 du 10 juin 1985 du député G.Gantier bis (J.O. déb.Ass.Nat. 22 juillet 1985, p.3436 ; J.C.P. 1985, éd.E, II, 14623).

2°) L'aval

L'aval étant considéré comme une forme de cautionnement, il convient d'examiner spécialement l'aval par acte séparé donné par la Société Nationale de Garantie et d'Assistance au Commerce (S.O.N.A.G.A.) (7) au profit notamment des commerçants. Cette garantie couvre au maximum soixante quinze pour cent du crédit en principal. Elle couvre également les intérêts du principal, les commissions, les taxes récupérables ainsi que les frais engagés par la Banque pour les actions et réalisations de garanties en vue d'obtenir le remboursement de la créance garantie. En ce qui concerne la mise en oeuvre de cette garantie, l'acte prévoit une procédure dont on notera la lourdeur.

"En cas de non remboursement à l'échéance prévue ou de non paiement d'une des échéances prévues, la Banque et la S.O.N.A.G.A. se concerteront en vue de déterminer s'il y a lieu de procéder à un report d'échéance ou à un remaniement de l'échéancier initial le cas échéant (8). Cette concertation portera aussi sur le maintien du/des crédits. Si celui-ci/ceux-ci est/sont dénoncés, la Banque procédera à la mise en demeure de l'entreprise-emprunteur. Dans le cas de report d'échéance, le remaniement de l'échéancier initial ou le maintien du/des crédits, une nouvelle échéance ou un nouvel échéancier sera établi conjointement par la S.O.N.A.G.A. et la Banque. Un acte complémentaire sera ensuite établi par lequel la S.O.N.A.G.A. confirmera le maintien de sa garantie. Dans le cas de refus d'accord sur un report d'échéance, sur un remaniement d'échéancier ou sur le maintien de la garantie, d'un commun accord, la S.O.N.A.G.A. et la Banque décideront que cette dernière adressera immédiatement par les voies de droit habituelles à l'entreprise une mise en demeure de tenir ses engagements.

Si la mise en demeure n'est pas suivie d'effet dans le délai de quinze jours, la S.O.N.A.G.A. en sera avisée par lettre recommandée de la Banque. Celle-ci et la S.O.N.A.G.A. réputeront le débiteur défaillant et toutes les échéances postérieures de l'échéancier éventuel deviendront exigibles de plein droit. Dès que le débiteur aura été défaillant, la Banque entreprendra à l'encontre de l'entreprise les recours de droit habituels et la réalisation des autres garanties dont est/sont assortis le/les crédits.

En cas de non respect par l'entreprise des engagements souscrits, la mise en jeu de la garantie de la S.O.N.A.G.A. ne sera ni immédiate, ni automatique.

(7) Sur le rôle de la S.O.N.A.G.A., V.infra p.528.

(8) L'acte d'aval précise "qu'aucun report d'échéance ou remaniement d'échéancier ne pourra être consenti par la Banque sans l'accord préalable de la S.O.N.A.G.A. à moins que la Banque renonce pour l'intégralité du montant des sommes échues à la garantie de la S.O.N.A.G.A.".

TABLEAU 36 EVOLUTION DES DECOUVERTS AVALISES PAR LA S.O.N.A.G.A.

1976-1983

millions de francs C.F.A.

	1975-1976	1976-1977	1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981	1981-1982	1982-1983
NOMBRE	73	81	72	59	40	9	1	1
MONTANT	275	289	251,5	296	208,5	39	2	1

Source : Rapport d'activité B.N.D.S. 1982-1983, p.16.

La procédure de remboursement par la S.O.N.A.G.A. ne pourra être engagée qu'au bout de six mois après la mise en demeure adressée par la Banque à l'entreprise et lorsque toutes les voies de recours auront été mises en oeuvre".

Ces dispositions de l'acte d'aval qui méritaient d'être citées montrent que la garantie de la S.O.N.A.G.A. est très imparfaite. Il n'est pas évident que les deux institutions puissent aboutir à des solutions communes avant de longues discussions qui peuvent s'éterniser. Car il faut rappeler que la concertation qui n'est pas condamnable en soi, est exigée à divers niveaux : le report d'échéance, le remaniement de l'échéancier initial, le maintien du crédit, l'établissement conjoint, le cas échéant, d'une nouvelle échéance ou d'un nouvel échéancier avec la possibilité pour la S.O.N.A.G.A. de ne pas maintenir sa garantie, la décision commune d'adresser à l'emprunteur une mise en demeure, de déclarer ce dernier défaillant. A tous ces niveaux, des divergences profondes peuvent apparaître quant aux critères d'appréciation de la nature de l'action à engager, de son opportunité.

Par ailleurs, il est dit clairement que la S.O.N.A.G.A. ne peut être actionnée que lorsque deux conditions cumulatives sont réunies. D'une part, qu'il se soit écoulé un délai de six mois depuis la mise en demeure adressée en vain par la Banque à l'emprunteur. D'autre part, que la Banque ait épuisé à l'égard de l'emprunteur toutes les voies de recours notamment la réalisation des autres garanties pour obtenir son remboursement. Or, s'il est vrai que le délai de six mois est souvent nécessaire pour constater l'impayé d'un commerçant, il semble que la Banque se montre réticente quant à la réalisation des garanties ; ceci compte tenu de sa vocation et des éventuelles interventions politiques susceptibles de faire interrompre une quelconque poursuite. De sorte que la Banque n'en viendra presque jamais à un appel de garantie de la S.O.N.A.G.A. L'objectif visé par la Banque ne pouvant être atteint qu'exceptionnellement, on peut conclure que cette garantie est relativement inefficace.

Il est permis de penser que si la Banque recourt à la S.O.N.A.G.A. pour garantir les crédits accordés notamment aux commerçants, c'est pour des raisons de commodité. On peut également supposer que la Banque considère l'aval de la S.O.N.A.G.A. comme une sorte de "certificat de satisfecit" au vu duquel l'organe compétent prend la décision d'octroi de crédit. Il aurait fallu alors que la S.O.N.A.G.A. -organisme de promotion- avant de donner son aval s'assure à tout le moins de la rentabilité de l'exploitation et de la bonne moralité de l'emprunteur, mais aussi du suivi de l'opération après l'octroi du crédit sollicité, de sorte que le remboursement de la Banque interviendrait en principe normalement sans qu'il y ait appel en garantie.

B - Les garanties portant sur le patrimoine de l'emprunteur

Ces garanties sont pour l'essentiel des sûretés réelles, c'est-à-dire celles qui, selon la définition de l'article 828 alinéa 2 C.O.C.C., affectent un bien meuble ou immeuble au paiement d'une dette.

Les principales garanties de ce genre exigées par la B.N.D.S. sont le nantissement et l'hypothèque.

D'autres garanties en particulier le gage des créances sur marché sont toutefois requises selon l'objet et le bénéficiaire du crédit.

1°) Le nantissement

Le nantissement est demandé par la Banque chaque fois que le crédit a pour objet le financement de marché, de véhicule, de l'exploitation, de biens d'équipement professionnel. Ainsi, la garantie peut-elle porter sur le marché dont l'emprunteur est titulaire, sur le véhicule ou les biens d'équipement acquis à l'aide du crédit, ou encore sur le fonds de commerce et le matériel d'exploitation.

Le nantissement sans dépossession est une sorte de gage (9) que la Banque désireuse de garantir le paiement de sa créance, prend sur un bien

(9) Le C.O.C.C. distingue dans son article 851 trois types de sûretés mobilières : le gage, le nantissement sans dépossession et les privilèges. Ces derniers sont prévus par la loi ; le gage et la constitution d'un nantissement sans dépossession résultent d'un contrat. La différence essentielle entre le gage et le nantissement réside dans le fait que le premier ne produit effet que si le constituant s'est effectivement dessaisi de la chose engagée (art. 856 al.1 C.O.C.C.), ce qui n'est pas le cas dans le second.

mobilier qui, aux termes de l'article 872 C.O.C.C. peut être le fonds de commerce, le matériel professionnel et les véhicules automobiles ou les stocks de matières premières et de marchandises.

- Le nantissement du fonds de commerce

Selon les conditions particulières d'ouverture de crédit, le nantissement porte sur deux catégories d'éléments du fonds de commerce : les éléments incorporels et les éléments corporels.

La première catégorie comprend la clientèle, l'achalandage, le nom commercial ainsi que tout droit au bail conclu ou à conclure. On notera que l'article 874, alinéa 1 C.O.C.C. donne une liste d'éléments sur lesquels en règle générale est présumé porter le nantissement du fonds de commerce. Ce sont la clientèle et l'achalandage, l'enseigne et le nom commercial, le droit au bail non inscrit au Livre foncier et les licences d'exploitation. Cette disposition est celle qui s'appliquera chaque fois que les parties n'auront pas manifesté l'intention de faire porter l'étendue de la garantie sur des éléments spécifiques.

La deuxième catégorie d'éléments du fonds de commerce prévue par les conditions particulières comprend la totalité des mobiliers commerciaux, matériel et outillage qui servent actuellement ou serviront par la suite à l'exploitation du fonds et bien évidemment le matériel à acquérir. Il faut préciser qu'aux termes de l'article 874 alinéa 2 C.O.C.C., l'extension du nantissement au matériel et outillage doit faire l'objet d'une stipulation des biens engagés ainsi que d'une mention particulière au Registre du Commerce et du Crédit mobilier. Si le matériel concerné fait partie du fonds de commerce, il peut être engagé soit en même temps que la clientèle et les éléments incorporels, soit séparément. Dans tous les cas, le nantissement de matériel commercial fait l'objet d'une inscription séparée.

Les sommes dont le remboursement est ainsi garanti englobent le principal, les intérêts, frais et accessoires quelconques.

Pour que la garantie soit plus efficace, la Banque demande que l'emprunteur constitue le fonds de commerce en nantissement de premier rang à son profit.

Le nantissement peut résulter soit d'un acte authentique, soit d'un acte sous seing privé. Dans ce dernier cas, il doit être enregistré. En tout état de cause, le nantissement doit faire l'objet d'une inscription dans les quinze jours qui suivent l'établissement de l'acte. L'inscription est faite au Registre du Commerce et du Crédit Mobilier tenu par le Greffe du Tribunal de première instance dans le ressort duquel le fonds est exploité. Cette inscription constitue d'après l'article 875 alinéa 2 C.O.C.C. une condition de validité du nantissement. En effet, le défaut de publicité est sanctionné par la nullité du nantissement qui ne peut dès lors produire aucun effet. Bien que le texte soit muet sur ce point, nous pensons que la sanction doit être la nullité absolue. Il faut savoir que l'inscription du nantissement est requise pour la protection des intérêts du crédit puisqu'il s'agit de permettre à tout intéressé, en particulier un éventuel créancier, de savoir si un bien mobilier déterminé appartenant à une personne avec laquelle il envisage de s'engager dans un lien contractuel, est ou non grevé de nantissement (10).

Toute inscription d'un nantissement conserve à compter de sa date les droits de la Banque pendant une période de dix ans. A l'issue de ce délai, elle doit être renouvelée sous peine de cesser de produire ses effets.

Le créancier nanti, en l'occurrence la Banque, a sur le fonds de commerce un droit de préférence et un droit de suite, ce qui renforce sa garantie.

(10) Certes, les conséquences de la nullité absolue peuvent paraître ici rigides, notamment l'impossibilité de confirmer l'acte (art. 85 al.3 C.O.C.C.)

- Le nantissement du matériel professionnel

Les commerçants, artisans ou leurs groupements professionnels respectifs, les professions libérales ou autres entreprises doivent affecter obligatoirement le matériel professionnel à la garantie du crédit ayant servi à son acquisition. Il s'agit de tout matériel ou outillage servant à l'équipement de l'emprunteur pour l'exercice de sa profession.

Les conditions de constitution et de publicité ainsi que le renforcement de la garantie par le droit de préférence sont identiques à ceux du nantissement du fonds de commerce. On précisera simplement que dans les cas de nantissement de matériel et outillage professionnel, l'inscription doit être faite au Registre du Commerce et du Crédit Mobilier tenu par le Greffe du Tribunal de première instance du domicile ou du siège de l'acquéreur. Par ailleurs, les créanciers inscrits sur le matériel professionnel ne semblent pas -dans le silence du C.O.C.C à ce sujet- bénéficier du droit de suite. L'article 892 alinéas 2 et 3 C.O.C.C. dispose que le matériel grevé ne peut être vendu en totalité ou en partie qu'avec l'accord préalable du créancier nanti et à défaut, qu'avec l'autorisation du juge des référés statuant en dernier ressort. Toute vente du matériel nanti sans l'accord ou l'autorisation préalable entraîne la déchéance du terme. Le débiteur doit alors payer immédiatement ; à défaut, il pourra être déclaré en règlement judiciaire ou en liquidation des biens si une telle procédure lui est applicable. Il apparaît, à la lumière de ce qu'on a dit, que le texte précité ne prévoit aucune possibilité de saisie du matériel entre les mains de l'acquéreur dans le cas où la procédure de vente n'aura pas été respectée.

- Le nantissement des véhicules automobiles

D'après l'article 893 C.O.C.C. tout véhicule automobile même s'il n'est pas acheté pour l'exercice d'une profession et s'il ne constitue pas un matériel commercial, peut faire l'objet d'un nantissement, dès lors qu'il est

assujetti à une déclaration de mise en circulation et à immatriculation administrative. Aussi, les crédits destinés à l'achat de véhicule sont-ils assortis d'un nantissement de ce dernier. Les règles de droit commun applicables sont celles qui régissent le nantissement du matériel professionnel. Toutefois, le délai d'inscription de l'acte constitutif de nantissement au Registre du Commerce et du Crédit Mobilier est fixé à trois mois au lieu de quinze jours.

Le véhicule acquis à l'aide du prêt doit rester en la possession de l'emprunteur. De sorte qu'à défaut de remboursement de mensualité à l'échéance prévue et après mise en demeure restée vaine pendant quinze jours, la totalité de la créance devient exigible. La Banque pourra alors effectuer une saisie directe par ses agents de poursuites et faire vendre le véhicule par l'intermédiaire d'un commissaire priseur. Cette procédure légère de réalisation de garantie est également applicable au matériel ayant fait l'objet d'un nantissement. De fait, l'aménagement conventionnel de la protection de la Banque permet à tout le moins à celle-ci de faire l'économie des longues et coûteuses procédures de saisie et de réalisation de la garantie par l'intermédiaire de la Justice.

2°) L'hypothèque conventionnelle

L'hypothèque conventionnelle peut être définie comme une sûreté réelle immobilière par laquelle un débiteur affecte son immeuble sans dessaisissement de sa part à la garantie d'une créance. Elle a un caractère accessoire et confère au créancier un droit réel sur une chose immobilière.

Aux termes de l'article 906 C.O.C.C. seuls les immeubles immatriculés peuvent faire l'objet d'une telle sûreté (11).

(11) L'art. 907 C.O.C.C. donne des indications sur les biens et droits susceptibles d'hypothèque. Ce sont : "a) les fonds bâtis ou non bâtis qui ont fait l'objet d'une immatriculation à l'exclusion des meubles qui pourraient en constituer l'accessoire ; b) les droits immobiliers qui ont été inscrits au livre foncier après immatriculation du fonds".

Le C.O.C.C. dans son article 909 alinéa 2 affirme le principe de la spécialité de l'hypothèque conventionnelle quant à son assiette, c'est-à-dire quant au bien, sur laquelle celle-ci est établie et quant aux créances garanties. Le texte dispose que "l'hypothèque ne peut porter que sur des immeubles spécialement déterminés et pour la garantie de créances individualisées par leur origine et représentant une somme certaine". Par conséquent, l'acte constitutif de l'hypothèque doit comporter nécessairement les mentions telles que l'indication de la nature et de la situation de l'immeuble objet de l'hypothèque.

Le contrat de prêt prévoit que l'hypothèque qui grève un immeuble s'étend à ses dépendances ainsi qu'aux constructions, améliorations et augmentations qui pourront y être faites, sans aucune exception, ni réserve.

L'hypothèque n'est valablement constituée entre les parties et opposable aux tiers qu'autant qu'elle a fait l'objet d'une publicité ; celle-ci étant réalisée par une inscription au Livre foncier tenu par la Conservation de la propriété foncière. En effet, l'hypothèque conventionnelle résulte d'un contrat soumis à publicité (12).

L'article 911 C.O.C.C. précise : "L'hypothèque n'est constituée entre les parties et à l'égard des tiers que par l'inscription au Livre foncier. Ainsi, dès lors que l'inscription est effectuée, les créanciers du débiteur ne pourront saisir l'immeuble hypothéqué pour se faire payer avant que la Banque n'ait été payée intégralement.

Le C.O.C.C. pose certaines conditions de fond auxquelles doit répondre le constituant, c'est-à-dire celui qui donne son bien en hypothèque. Le constituant doit être propriétaire de l'immeuble hypothéqué et être capable de l'aliéner. Ceci résulte de l'article 909 alinéa 1er selon lequel "le titulaire du droit dont l'existence est certifiée par le titre foncier peut seul l'hypothéquer s'il a la capacité d'en disposer". La propriété de

(12) Art. 908 C.O.C.C.

l'immeuble et la capacité d'en disposer doivent s'apprécier au moment de la conclusion du contrat. On notera que l'article 909 admet qu'une procuration puisse être donnée à un tiers pour constituer une hypothèque. Cette procuration doit être établie dans la même forme que l'acte constitutif par lequel l'hypothèque est consentie.

Précisément, d'un point de vue formel "l'hypothèque est consentie ... par acte notarié ou par acte sous seing privé dressé suivant un modèle agréé par la Conservation de la propriété foncière" (13). Toutefois, d'après l'alinéa 2 de l'article 910 C.O.C.C. "cet acte est une promesse synallagmatique de constituer l'hypothèque qui oblige les parties à parfaire le contrat par l'inscription au Livre foncier". On doit admettre que ce texte vise aussi bien l'acte notarié, que l'acte sous seing privé.

La situation de la Banque créancière hypothécaire peut être examinée à la fois avant et après l'échéance de sa créance.

Avant l'échéance de la créance, la Banque doit s'assurer que l'inscription de l'hypothèque a été effectuée. Car, ainsi que nous l'avons évoqué plus haut, c'est l'inscription au Livre Foncier qui rend l'hypothèque opposable aux tiers et consolide donc le droit de la Banque à leur égard. Vis-à-vis du débiteur, la Banque a un droit de créance. Elle ne peut pratiquer aucune saisie immobilière à l'encontre du débiteur ni acquérir un droit de propriété sur l'immeuble hypothéqué.

A l'échéance de la créance, si la Banque n'obtient pas paiement, elle peut saisir l'immeuble hypothéqué et le faire vendre. De ce point de vue, sa situation est rendue "confortable" par son droit de préférence et son droit de suite qu'elle peut faire valoir à l'égard d'éventuels créanciers saisisants. Cette faculté lui est reconnue par l'article 906 alinéa 2 C.O.C.C. aux termes duquel "l'hypothèque conventionnelle confère au créancier un droit de préférence qu'il exerce suivant les dispositions sur le classement des

(13) Art. 930 al. 1 C.O.C.C.

sûretés et un droit de suite selon les règles de l'immatriculation foncière". Le droit de préférence permet à tout créancier hypothécaire de réclamer le paiement de sa dette sur le prix de l'immeuble hypothéqué par préférence aux autres créanciers. Toutefois l'avantage attaché à cette règle dépend du rang de chacun des créanciers hypothécaires saisissant le même immeuble puisqu'ils seront payés, lors de la distribution du prix de l'immeuble, en fonction de leur rang (14). Celui-ci est établi eu égard à la date d'inscription. C'est ce que précise l'article 912 alinéa 1er C.O.C.C. en disposant que "l'hypothèque régulièrement publiée prend rang du jour de l'inscription et le conserve jusqu'à la publication dans les mêmes formes de l'acte libératoire". On comprend dès lors que la B.N.D.S. exige toujours que l'emprunteur affecte l'immeuble en hypothèque en premier rang à son profit (15). Il faut cependant noter que certains créanciers dits privilégiés sont préférés à tout créancier hypothécaire dans l'ordre de distribution. Il en est ainsi des frais de justice (16) et des salaires (17).

Si la Banque n'est pas payée à la date prévue, elle peut également, le cas échéant, se prévaloir de son droit de suite. C'est le droit pour tout créancier hypothécaire de saisir l'immeuble affecté à la garantie du paiement de la dette en quelque main qu'il se trouve. Cela dit, le droit de suite ne peut être efficace que si entre autres l'inscription de l'hypothèque est effectuée avant que l'immeuble ne soit retiré du patrimoine du débiteur. Là encore la Banque doit faire preuve de vigilance en ce qui concerne non seulement l'existence physique de l'immeuble hypothéqué mais aussi l'appartenance

(14) Art. 925-1° C.O.C.C.

(15) Les clauses du contrat de prêt immobilier sont très claires de ce point de vue : "A la sûreté et garantie du paiement les obligations qui pourront résulter du présent acte, l'emprunteur affecte en hypothèque, spécialement en premier rang au profit de l'organisme de crédit", "l'emprunteur atteste et confirme, sous peine de déchéance du terme en cas d'inexactitude, que l'immeuble hypothéqué n'est grevé d'aucune hypothèque, antichrèse ou droit réel quelconque".

(16) Art. 922 C.O.C.C. qui dispose : "les frais de justice faits pour parvenir à la réalisation du bien vendu et à la distribution elle-même du prix sont prélevés sur le prix avant toute distribution".

(17) Art. 118 C.trav. auquel renvoie l'art. 924 C.O.C.C.

réelle de ce dernier au patrimoine du débiteur à la date de l'inscription au Livre foncier. Elle doit également veiller à ce que les inscriptions soient effectuées à bonne date, c'est-à-dire dans les quinze jours de la datation de l'acte constitutif d'hypothèque.

Ces divers aspects du contrôle de la réalité des garanties en général, de leur valeur vénale et juridique ont souvent été négligés dans le passé par la Banque. Si bien que certaines garanties ne l'étaient que de nom. Il en a été ainsi en matière de promesse d'affectation hypothécaire. L'hypothèse est la suivante : un emprunteur en possession d'un titre d'occupation sollicite et obtient un crédit. En "garantie" de celui-ci, il dépose à la Banque copie de ce titre et souscrit à certains engagements ; d'abord, à requérir auprès des services compétents l'immatriculation de l'immeuble considéré et solliciter l'obtention d'un titre foncier. Ensuite, il s'engage dès qu'il sera en possession du titre foncier, à requérir l'inscription d'une hypothèque de premier rang au profit de la Banque. Enfin, l'emprunteur donne à la Banque tous pouvoirs d'effectuer ses différentes formalités en ses lieu et place en cas de carence de sa part. On peut douter, et l'expérience l'a montré, que le débiteur ayant reçu les sommes qui lui sont nécessaires, s'empresse d'obtenir le titre foncier et encore moins de demander l'inscription de l'immeuble en hypothèque. Plus grave encore, le débiteur qui a obtenu son titre foncier pourra parfaitement grever l'immeuble d'une hypothèque au profit d'un autre créancier ou même l'aliéner. Dans l'un ou l'autre cas, si le créancier ou l'acquéreur obtient l'inscription au Livre foncier, la Banque ne bénéficie plus d'aucune protection en ce qui concerne l'immeuble concerné. Simplement la B.N.D.S. pourra faire jouer notamment la clause du contrat de prêt immobilier prévoyant qu'en cas de non affectation dans un délai d'un an, à la date de la signature de la convention susvisée de l'hypothèque de premier rang, la Banque pourra, si bon lui semble, rendre immédiatement de plein droit exigibles les sommes mises à la disposition de l'emprunteur.

3°) Le gage des créances sur marché

Les avances sur marchés, notamment administratifs, sont garanties entre autres par le gage des créances de l'emprunteur au titre de ces marchés. La garantie couvre en principe le principal, les intérêts et accessoires du remboursement du solde débiteur du compte courant obligatoirement ouvert au nom de l'emprunteur et destiné à enregistrer particulièrement les opérations auxquelles donne lieu le marché considéré. En réalité, la Banque exige que le gage des créances garantisse le paiement de toutes les sommes dont l'emprunteur pourrait devenir débiteur evers elle pour quelque cause que ce soit.

La B.N.D.S. exige la domiciliation des paiements à ses caisses. Par conséquent, c'est elle qui assure l'encaissement des sommes représentant les créances grevées et les inscrit au crédit du compte courant de l'emprunteur. Il est bien précisé que la Banque n'exerce que le rôle de mandataire dans l'encaissement des créances.

Le gage ainsi consenti n'emporte pas novation par changement de créancier. Aussi, la Banque conserve-t'elle tous ses droits à l'égard de l'emprunteur-débiteur en particulier celui de poursuivre par toutes les voies de droit le recouvrement de sa créance en cas de non-paiement.

L'affectation des créances du débiteur en gage n'emporte pas transfert de propriété. En conséquence, ainsi que le souligne la convention, la B.N.D.S. ne pourra céder ces créances à qui que ce soit, ni consentir aucun transport ou délégation à leur sujet. On peut toutefois s'étonner que la Banque n'exige pas plutôt la cession des créances à titre de garantie du crédit consenti. Car il est admis que s'il y a une garantie qui assure la protection absolue du créancier, c'est bien le droit de propriété. Et s'agissant plus spécialement de créances administratives, la sécurité de la Banque n'en est que plus grande. Simplement, elle peut être payée avec un retard plus ou moins important.

Aux termes de l'article 865 alinéa 1er C.O.C.C., "le débiteur qui met en gage sa créance contre un tiers dénommé doit remettre au créancier gagiste son titre de créance et signifier à son propre débiteur le transport de la créance à titre pignoratif". Ainsi lorsque le gage porte sur une créance, la constitution de ce gage ne sera opposable aux tiers qu'à compter du jour où le débiteur de la Banque a signifié l'acte de constitution de gage à son propre débiteur de la créance engagée. On peut légitimement craindre que le débiteur du créancier gagiste - la Banque - néglige de signifier à son propre débiteur l'acte de constitution de gage surtout lorsque le crédit est déjà mis à sa disposition voire débloqué. Le gage sera alors inopposable aux tiers. La parade ici est précisément de ne donner aucun ordre de déblocage des sommes prêtées avant que la signification ne soit faite. On a relevé dans le passé une absence de vigilance dans ce domaine essentiellement lorsque le crédit était accordé sur injonction des pouvoirs publics.

Concrètement, la Banque procède de la manière suivante : le débiteur lui remet un exemplaire spécial du marché affecté en nantissement et signification est faite aux organismes payeurs de porter les sommes concernées au crédit du compte courant ouvert à la B.N.D.S. au nom du titulaire du marché. Pour les cocontractants de ce dernier, un tel paiement a un caractère libératoire.

§ 2 - Les garanties supplémentaires

On considérera comme telles principalement les polices d'assurances et les fonds et dépôts de garantie.

A - Les polices d'assurances

En matière de prêt immobilier et de crédit destiné à l'acquisition d'un véhicule automobile, la B.N.D.S. exige à titre de garantie supplémentaire la souscription d'une police d'assurance.

Pour tout crédit ayant pour objet l'acquisition d'un véhicule, l'emprunteur s'engage à contracter auprès d'une compagnie d'assurances, une assurance couvrant tous les risques survenus ou causés par le véhicule et à

céder, déléguer et transporter au profit de la Banque - de préférence à lui-même et à tous autres - le montant de l'indemnité qu'il sera amené à percevoir en cas de sinistre, jusqu'à concurrence du crédit restant à payer. En réalité, en insérant une telle clause dans la convention d'ouverture de crédit automobile, la Banque veut assurer l'efficacité de sa garantie constituée par le nantissement portant sur le véhicule. Il s'agit donc avant tout de garantir l'existence du véhicule pour que le nantissement soit efficace dans le cas où la Banque déciderait de la réalisation de la garantie.

Dans le crédit immobilier, c'est la Banque qui contracte directement pour le compte de l'emprunteur qui accepte une police d'assurance contre l'incendie sur la valeur à neuf de l'immeuble. La souscription est prise pour la durée du prêt auprès d'une compagnie d'assurances agréée. Au besoin, la Banque pourra renouveler l'assurance. Les primes sont payées par la B.N.D.S. qui en avise l'emprunteur et les ajoute aux sommes dues en vertu de la convention d'ouverture de crédit.

D'un point de vue juridique, la technique permettant à la Banque de souscrire et de renouveler l'assurance ainsi que d'en payer les primes pour le compte de l'emprunteur est le mandat tel qu'il est organisé par les articles 457 à 472 C.O.C.C. Il s'agit plus précisément d'un mandat irrévocable donné par l'emprunteur à la Banque.

Le contrat de prêt immobilier prévoit que l'emprunteur accepte que la Banque perçoive sur simples quittances hors sa présence et sans son concours toutes indemnités allouées par la Compagnie en cas de sinistre (18). Il est évident que la Banque ne peut prétendre à plus que ce qui lui reste dû.

(18) Les art. 709 à 712 C.O.C.C. traitent du droit commun des assurances contre l'incendie. On rappellera simplement qu'en principe les seuls faits générateurs des dommages auxquels s'étend la garantie sont la conflagration, l'embrasement ou la simple combustion (art.709). Par contre, sauf clause contraire, les faits suivants ne sont pas garantis : action de la chaleur, contact direct ou immédiat du feu ou d'une substance incandescente s'il n'y a eu ni incendie, ni commencement d'incendie susceptible de dégénérer en incendie véritable (art.709), les incendies directement occasionnés par les éruptions volcaniques, les tremblements de terre et autres cataclysmes (art.712). Par ailleurs, les dommages couverts sont, sauf convention contraire : les dommages matériels résultant directement de l'incendie ou du commencement d'incendie (art. 710 al.1) et par assimilation ceux occasionnés aux objets compris dans l'assurance par les secours ou par les mesures de sauvetage (art.710 al.2) ; nonobstant toute stipulation contraire, la perte ou la disparition des objets assurés survenue pendant l'incendie à moins que l'assureur ne prouve que cette perte ou cette disparition est le fait d'un vol (art.710 al.3) ; les dommages d'incendie qui sont la suite d'un vice propre de la chose à moins d'omission ou de réticence entraînant la nullité du contrat (art.711).

Les conditions dans lesquelles la Banque percevra l'indemnité sont fixées selon que le sinistre est total ou partiel. Si le sinistre est partiel, l'indemnité doit être affectée aux réparations nécessaires. En revanche, si le sinistre est total, l'emprunteur percevra une partie de l'indemnité au prorata des mensualités dont il s'est acquitté en paiement du capital prêté.

D'après l'article 11 alinéa 2 de l'annexe II du Règlement intérieur, le bénéficiaire d'un prêt immobilier "doit obligatoirement souscrire au profit de la Banque une assurance-vie dont la durée et le montant doivent être au moins ceux du crédit majoré des intérêts". La Banque peut également exiger ce type de garantie lorsqu'elle accorde un crédit à moyen terme à un commerçant ou groupement de commerçants, - souscription par chaque membre - pour le financement de programmes d'équipement (19). L'assurance sur sa propre vie est autorisée par l'article 721 C.O.C.C. Dans la pratique de la B.N.D.S., il s'agit d'une assurance en cas de décès de l'emprunteur qui est déjà assuré et qui décède quelles qu'en soient les causes, pendant la durée du crédit. Le contrat d'assurance-vie comporte une clause de reversion en cas de décès du souscripteur au profit de la Banque ou des banques participantes au cas où le crédit serait consortialisé.

Le Règlement intérieur prévoit une parade pour vaincre la réticence de l'emprunteur à souscrire une assurance-vie. Ainsi, si l'emprunteur ne souscrit pas dans un délai raisonnable, la Banque peut précompter sur son salaire le montant de la prime à verser à la compagnie d'assurance (20). En fait, plus fréquemment et désormais systématiquement semble-t-il, la Banque n'accepte de débloquer les fonds que si toutes les garanties requises ont été valablement prises.

B - Les fonds et dépôts de garantie

En ce qui concerne les fonds de garantie, il importe de distinguer les fonds de garantie qui sont des institutions et les fonds de garantie constitués par des sommes versées à la Banque à l'occasion de l'octroi d'un crédit.

(19) Art.14 al.2 Annexe V du Règlement intérieur. Il en était de même pour les crédits à moyen terme que la Banque accordait aux transporteurs individuels, aux sociétés de transport ou aux coopératives de transporteurs (art.10 Annexe III du Règlement intérieur).

(20) Art.11 al.3 Annexe II du Règlement intérieur.

- Les Fonds de garantie-institutions permettent un partage des risques financiers d'un projet. Du fait de cette possibilité de division des risques, les banques hésitent moins à parier sur l'avenir des petites et moyennes entreprises qui peuvent ainsi accéder plus facilement au crédit bancaire. Ces Fonds de garanties sont gérés d'une part par la S.O.N.E.P.I. et d'autre part par la S.O.F.I.S.E.D.I.T.(21)

Par ailleurs, nous rappellerons pour mémoire, le Fonds Mutualiste de Développement Rural (F.M.D.R.). Ce fonds fonctionne au sein du Ministère du Développement rural. Il a été créé par le décret n°61-121 du 22 mars 1961 (22). Son objet est notamment de garantir les crédits accordés antérieurement par la B.N.D.S. aux coopératives rurales pour l'acquisition d'équipement productif, de vivres de soudure, de produits de consommation destinés à leurs membres. Le financement des activités en milieu rural étant assuré depuis 1984 par un organisme spécialisé, la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (C.N.C.A.S.), le F.M.D.R. doit en principe désormais garantir les crédits accordés par cette dernière institution.

- La couverture des risques de certaines opérations de crédit est pour partie assurée par des fonds de garantie. Ceux-ci sont constitués par des ristournes que les commerçants et fournisseurs consentent à la Banque lors du paiement comptant au bénéfice de l'emprunteur-acheteur. Il en est ainsi des crédits destinés à l'acquisition de biens personnels semi-durables neufs ou petit équipement personnel et familial (23), du crédit automobile (24) et des crédits camions (25). Dans les trois cas, les ristournes consenties à la B.N.D.S. ne doivent pas être inférieures respectivement à 5 % pour le premier et 2 % pour les deux derniers, du montant de la facture réglée par la Banque.

(21) V.infra p. 526 et 532.

Ces Fonds de garantie existent dans plusieurs pays africains.

(22) J.O.R.S. n°3443 du 1er avril 1961, p.477. Les règles de fonctionnement du F.M.D.R. ont été fixées par le décret n°66-539 du 30 juin 1966. Il a été réorganisé par le décret n°72-695 du 16 juin 1972, lequel a été modifié par le décret n°78-469 du 22 mai 1972.

(23) Art.21 Annexe II du règlement intérieur.

(24) Art.30 Annexe II du règlement intérieur.

(25) Art.10 Annexe III du règlement intérieur.

Quant aux dépôts de garantie, ils sont constitués par le capital social des groupements professionnels et coopératives ayant bénéficié de crédit à court terme. En effet, aux termes de l'article 6 alinéa 2 et de l'article 9 alinéa 2 de l'Annexe V du règlement intérieur, le capital social souscrit et libéré des groupements mutualisés ou coopératifs de commerçants ainsi que des coopératives de consommation urbaines, doit obligatoirement être déposé en garantie dans les caisses de la Banque.

Outre les garanties dont il vient d'être fait état et que la B.N.D.S. se ménage par la voie conventionnelle, le législateur sénégalais est intervenu en instituant au profit de la Banque une sûreté exorbitante de droit commun.

Section II : Une sûreté exorbitante de droit commun :
le privilège de la B.N.D.S.

Selon la définition de l'article 827 C.O.C.C. "les sûretés sont les moyens donnés au créancier par la loi ou par la convention pour garantir l'exécution de l'obligation".

Les privilèges, compris d'après l'article 851 alinéa 1er C.O.C.C. dans la catégorie des sûretés mobilières, sont prévus par la loi ainsi que le précise l'alinéa 3 du même texte.

Ainsi que nous aurons l'occasion de le mentionner, en 1964, la B.N.D.S. avait hérité de la Banque Sénégalaise de Développement (B.S.D.) et du Crédit Populaire Sénégalais (C.P.S.) d'importants impayés. Devant les difficultés de recouvrement des créances concernées, la loi n°64-59 du 25 juillet 1964 (26) a institué un privilège mobilier général garantissant le recouvrement de certaines créances de la Banque.

Ce privilège se justifie par le rôle que joue la B.N.D.S. dans la promotion du développement. D'où le besoin de préserver ses moyens d'action compte tenu des *risques particuliers* qu'elle prend en finançant certains projets économiquement et socialement nécessaires mais d'une rentabilité financière relativement faible.

Aux termes de l'article 1er alinéa 1er de la loi du 25 juillet 1964, "les créances consécutives aux prêts accordés par la B.N.D.S. et, antérieurement à la création de cette Banque par le C.P.S. et la B.S.D., sont affectées d'un privilège général qui atteint les biens meubles des redevables en quelque lieu qu'ils se trouvent". Ainsi le privilège de la B.N.D.S. garantit le paiement des prêts à l'exclusion des autres formes de crédit, notamment les crédits par signature (27).

(26) V. annexe XXIII. V. également Ordonnance n°62-OF-31 du 31 mars 1962 accordant à la Banque camerounaise de développement un privilège en matière de ses créances (J.O.R.C. du 15 avril 1962).

(27) Voir supra p.307.

La garantie s'étend à tous les prêts quelle que soit leur durée : court, moyen ou long terme ; quel que soit leur bénéficiaire ou leur objet.

Le privilège porte *sur tous les biens meubles* du débiteur. Il est donc exclusivement mobilier et atteint le bien où qu'il se trouve.

Le législateur a conféré à ce privilège un rang situé immédiatement après les privilèges du Trésor, les administrations et régies financières (28)

Le privilège de la Banque garantit les créances exigibles pendant une période de deux ans. Le point de départ est la date de leur exigibilité. Il ne semble pas que ce privilège soit soumis à publicité au Registre du Commerce et du Crédit Mobilier pour produire ses effets.

Pour obtenir le paiement de ses créances privilégiées, la B.N.D.S. peut user de toutes les techniques utilisées par le Trésor pour le recouvrement des contributions directes, en particulier l'avis à tiers détenteur. Nous y reviendrons.

Si la Banque, dans sa fonction de dispensateur de crédit, est protégée par des garanties conventionnelles et par le privilège, en revanche elle ne fait pas usage d'une garantie qui présente un intérêt juridique et pratique, la réserve de propriété.

(28) Le privilège de la B.N.D.S. semble donc venir au sixième rang des privilèges généraux après : 1°) les frais d'inhumation et de la dernière maladie ; 2°) les fournitures de subsistance faites au débiteur pendant la dernière année ; 3°) les sommes dues aux salariés et apprentis pour exécution de leur travail durant la dernière année et pour résiliation de leur contrat ; 4°) les sommes dues aux auteurs pour les trois dernières années ; 5°) les créances fiscales, douanières et de la Caisse de Sécurité Sociale (art. 903 C.O.C.C.).

Section III : Une garantie oubliée : La réserve de propriété (29)

Aux termes de l'article 359 C.O.C.C., "la vente à tempérament peut être faite sous la condition expresse que le transfert de propriété des biens vendus ne se réalisera que lorsque le prix aura été intégralement payé" (30).

- (29) Il existe une abondante littérature sur la clause de réserve de propriété. On peut consulter avec intérêt, not.: "La clause de réserve de propriété" sous la dir. de W.Garcin et J.Thieffry, colloque de Paris, 1980, Litec, 1981 ; E. du Pontavice, "Intérêt et limites de la clause de réserve de propriété", la Revue Banque, 1982 ; R.Houin, "L'introduction de la clause de réserve de propriété dans le droit français de la faillite", J.C.P. 1980, I, 2978 ; J.M.Trigeaud, "Réserve de propriété et transfert de propriété", J.C.P. éd. C.I., 1982, 13744 ; J.Ghestin, "Réflexions d'un civiliste sur la clause de réserve de propriété", D. 1981, chron. p.1 ; F.Derrida, "La clause de réserve de propriété et le droit des procédures collectives", D.1980, chron. p.293 ; Y.Demoures, "La vente avec réserve de propriété et la loi du 13 mai 1980", Rev.trim.dr. com. 1982, p33 ; Y.Chaput, "Les clauses de réserve de propriété", J.C.P. 1981, I, 3017 ; "La transmission différée du droit de propriété : évolution et perspectives en droit des affaires", Bull.ass.Nat. des Cons.Jurid. N° spéc. 30, 1980 ; E.Massin, "La clause de réserve de propriété. Sa situation juridique réelle dans les codes français civil et de commerce. Son intérêt réel, pratique aujourd'hui", Rev. Jurisp. com., nov.1984, p.281 ; A.Brocca, "Manuel de la clause de réserve de propriété", Dunod, 1982 ; B.Soinne, "La transmission de la réserve de propriété", Gaz.Pal. 19-21 mai 1985, pp.2-7 ; Mousseron et Pérochon, "La nouvelle réserve de propriété après la loi du 12 mai 1980", Rev. Franc. Compt. 1980, p.10. B.Soinne, "Survie ou disparition du droit de la faillite. L'application jurisprudentielle de la loi du 12 mai 1980 relative à la clause de réserve de propriété", J.C.P. éd. C.I. 1982, 13903 ; En droit comparé, V. not. : J.Servos "La vente commerciale sous réserve de propriété en droit allemand et en droit français", Mélanges J.Lambert, Cujas, 1975, p.515 ; J.Guyénot, A.Frézy, "Similitudes et divergences de la conception de la réserve de propriété en droit français et anglais", Gaz. Pal. 9-10 mars 1984, p.4 ; D.Tallon, "Réflexions comparatives sur la réserve de propriété et les différents modes de crédit mobilier", Mélanges J.Bärmann, Munich 1975, p.921 ; M.Pédamon, "La réserve de propriété en droit allemand et en droit français", Rev.Jurisp.com., n° spéc.fév.1982, p.57, Colloque de Deauville 1981 ; T.Ingemann Hansen et P.R.Meurs-Gerken "La réserve de propriété dans les biens meubles en droit danois", Cahiers juridiques et fiscaux de l'exportation, oct.-déc. 1982, p.1141. Sur la jurisprudence condensée, V. not. R.Juan, "3 ans de jurisprudence sur la clause de réserve de propriété", Cahiers de droit de l'entreprise, n°2, 1984, p.5 ; F.Derrida, "Droit des faillites ; clause de réserve de propriété", D.1985, I.R. p.1 ; D.1985, I.R. p.255. B.Verignon, "La clause de réserve de propriété : instrument de crédit ? ou le transfert au banquier du bénéfice de la propriété réservée", Les Petites Affiches, n°50 du 25 avril 1986, pp.73-82 ; J.Mestre, "De la transmissibilité de la clause de réserve de propriété", Les Petites Affiches, n°50 du 25 avril 1986 p.85 et 86 ; J.L.Vallens, "La clause de réserve de propriété et la procédure de redressement judiciaire", J.C.P. 1986, éd. E, II, 14651.

- (30) V. page suivante

(suite)

- (30) On rappellera que tout prêt accordé par la B.N.D.S. et destiné à l'acquisition de biens personnels semi-durables neufs - matériaux de construction, branchement d'eau et d'électricité, mobilier d'habitation, appareils d'équipement ménager, matériel sanitaire, matériel de loisirs éducatifs, moyens de transport à deux roues - doit faire l'objet d'un contrat de vente à tempérament (V. art.12, 13 et 20 de l'Annexe II du Règlement intérieur).

Ainsi la clause de réserve de propriété stipulée dans une vente permet au vendeur malgré la remise matérielle immédiate de la chose, de s'en conserver la propriété jusqu'au règlement intégral du prix par l'acheteur en plusieurs fractions à intervalles réguliers (31).

Relativement à la question des garanties du banquier, les aspects les plus importants des problèmes que pose la clause de réserve de propriété peuvent être présentés en trois volets : la nature juridique de la clause (§ 1), la controverse sur la transmission de son bénéfice au tiers subrogé (§ 2) et l'admission par la jurisprudence française de cette transmissibilité au banquier subrogé (§ 3). Nous étudierons enfin l'essentiel du problème de la transmission du bénéfice de la clause de réserve de propriété au regard du droit sénégalais (§ 4).

§ 1 - La nature juridique de la clause de réserve de propriété

Du point de vue de la nature juridique, la Chambre commerciale de la Cour de Cassation a décidé dans l'arrêt Mecarex du 20 novembre 1979 (32) que la clause de réserve de propriété devait s'analyser en une condition suspensive et non en une condition résolutoire. Cette solution nous paraît correspondre à l'interprétation à donner à l'article 359 C.O.C.C. Ce texte mentionne bien que les parties décident que "le transfert de propriété... ne se réalisera que lorsque le prix aura été intégralement payé". Il n'y a donc pas transfert de propriété à la remise matérielle de la chose. L'effet translatif de propriété ne se produira qu'après paiement total du prix. Jusque là il est suspendu.

(31) En France, la clause de réserve de propriété a été introduite dans le droit des procédures collectives par la loi n°80-335 du 12 mai 1980, dite "loi Dubanchet" (J.O.R.F. 13 mai 1980, p.1202) relative aux effets des clauses de réserve de propriété dans les contrats de vente, texte additif aux articles 59, 65 et 66 de l'ancienne loi du 13 juillet 1967 sur le règlement judiciaire et la liquidation des biens. La clause de réserve de propriété est aujourd'hui régie par l'art.121 al.2 de la loi n°85-98 du 25 janv.1985 précitée, texte auquel il faut rapprocher l'art.115 de la même loi. Ainsi, de la combinaison de ces deux textes, il apparaît que peuvent être revendiquées dans le délai de trois mois à partir du prononcé du jugement ouvrant la procédure de redressement judiciaire, "les marchandises si elles se retrouvent en nature, vendues avec une clause subordonnant le transfert de propriété au paiement intégral du prix lorsque cette clause a été convenue entre les parties dans un écrit établi au plus tard au moment de la livraison. Toutefois, il n'y a pas lieu à revendication si le prix est payé immédiatement, ou au plus tard, à l'issue de la période d'observation initiale, suivant le délai fixé par le Juge-Commissaire, l'administrateur étant tenu de garantir le paiement du prix".

(32) Bull.civ. IV n°300, p.237 ; Rev.trim.dr.com. 1980, 43 commentaire Von Breitenstein.

§ 2 - La controverse sur la transmission du bénéfice de la clause de réserve de propriété au tiers subrogé.

Sur le terrain de la garantie du crédit qui nous occupe, le problème ainsi que l'a clairement posé M.Pédamon (33), est de savoir si le banquier d'une manière générale, qui prend le relais dans le financement d'une opération traitée par un fournisseur avec son client peut devenir titulaire de la clause de réserve de propriété que s'est ménagée ce fournisseur. Pour apporter des éléments de réponse à cette question, nous nous situerons dans le domaine qui nous semble constituer l'essentiel de l'action de la B.N.D.S. en la matière, celui du crédit acheteur (34). En effet, nous avons noté que dans la plupart des crédits consentis - crédits à la consommation, crédit d'équipement professionnel... - la Banque se charge toujours d'assurer le règlement direct et total des factures pour le compte de l'emprunteur-acheteur. Ce qui correspond bien au mécanisme du crédit acheteur. Cela étant, ayant payé le fournisseur de ce dernier, la B.N.D.S. peut-elle alors se faire transférer le bénéfice de la propriété que s'était réservé le vendeur ?

On a soutenu à juste titre que la technique juridique permettant de répondre à cet objectif est la subrogation personnelle (35). Ainsi selon Jean Stoufflet "la transmission au subrogé de la propriété réservée doit être admise si cette propriété est considérée comme une garantie, c'est-à-dire un accessoire de la créance" (36).

Précisément, la discussion doctrinale en France porte sur le problème de savoir si le bénéfice de la clause de réserve de propriété peut être assimilée à un accessoire ou à une sûreté conventionnelle, c'est-à-dire un droit réel, accessoire à la créance qu'il garantit et avec laquelle il devrait se transmettre. La majorité de la doctrine hostile à l'assimilation de la

(33) Article préc. Colloque de Deauville, 1981, p.64.

(34) La réserve de propriété pose de très nombreux problèmes qu'il n'est nullement question d'examiner tous ici, nous renvoyons à la bibliographie citée.

(35) V. not. en faveur de la transmission : E.du Pontavice, art.préc. p.23 ; Y.Chaput, art.préc. n°20 ; J.Stoufflet, Colloque de Paris 1980, préc., p.173 ; F.Derrida, même ouvrage p.208 et note ss. Aix en Provence 15 mars 1985, D.1985, I.R., 255 ; sous ce même arrêt les notes de J.L.Rives-Lange Banque, sept.1985, p.858, Ch.Dureuil, Gaz.pal. 13-14 sept.1985, p.12 et J.Mestre, Rev.jurisp.com. juin 1985, p.177 ; M.Pédamon, colloque de Deauville, 1981, préc. p.65 et s. V. en revanche hostile à la transmission : J.Ghestin, art.préc., p.9 ; J.Mousseron et Cl.Pérochon, art.préc. p.10 et s. ; Acquaviva et Bacrot, "La clause de réserve de propriété en droit des affaires", Gaz.Pal. 3 déc. 1980, n°80 et s. ; L'actualité fiduciaire oct.1980, p.43.

(36) J.Stoufflet, "Vente avec réserve de propriété, utilisation de la réserve de propriété pour la garantie d'un crédit acheteur", colloque de Paris, op.cit. p.180.

clause de réserve de propriété à une sûreté conventionnelle fait valoir l'interdiction faite aux parties à un contrat de créer de nouvelles sûretés. Il ne saurait donc exister d'autres sûretés réelles que celles énumérées par la loi (37). On a également tiré argument des travaux préparatoires de la loi n°81-1 du 2 janvier 1981 dite loi Dailly concernant le nantissement des créances professionnelles au profit des banques, pour soutenir que dans l'esprit du législateur français la clause de réserve de propriété n'est pas constitutive d'une sûreté conventionnelle (38). D'autres auteurs admettent en revanche que cette assimilation est inévitable d'autant que le droit de propriété est de plus en plus utilisé comme garantie (39). Un auteur

- (37) J.Ghestin, art.préc. n°36 : "Ce n'est pas parce que la propriété peut jouer le rôle d'une sûreté, en tant que garantie du paiement d'une créance que le mécanisme permettant cette fonction transforme cette propriété en une sûreté réelle au sens propre du terme. Il ne faut pas confondre, en effet, la fonction d'un mécanisme qui est le but poursuivi par les parties, et sa qualification qui est soumise aux tribunaux. Admettre ici que la propriété est une sûreté reviendrait à créer une nouvelle sûreté. Or une telle possibilité paraît douteuse en l'état actuel du droit positif".
- (38) Soit, mais ainsi que l'a fait remarquer M. F.Derrida (D.1985, I.R.257, n°5), "il a été dit, lors des travaux préparatoires des lois de 1980 et de 1981, que les clauses de prolongation ou de transmission de la réserve de propriété n'étaient pas admises et, que le bénéfice de la clause n'était pas attaché au bordereau des créances professionnelles. Mais cette solution concerne la transmission automatique de la clause au profit du cessionnaire ; elle n'exclut nullement le recours au droit commun de la subrogation conventionnelle, même si l'on a quelque réticence à considérer que le droit de propriété puisse être utilisé comme une sûreté ; mais à fortiori, si on lui attribue cette fonction de garantie, on ne voit guère de raison décisive qui empêcherait le vendeur, qui perçoit d'un tiers le montant du prix qui lui reste dû, de subroger expressément, dans la quittance, ce tiers dans tous ses droits contre l'acheteur, y compris la clause de réserve de propriété, qu'il avait valablement insérée dans le contrat de vente ; cette faculté n'est nullement attachée à sa personne ; liée à la créance du prix dont elle garantit le paiement, elle peut donner lieu à une transmission avec cette créance".
- (39) V. Ph.Turcas, "L'application de la loi Dailly par les établissements de crédit", Thèse, Paris II, 1983, T.2, p.504; E.du Pontavice, op.cit. p.85 pour qui "il ne s'agit pas de créer un droit nouveau, il s'agit simplement de reconnaître que le droit de propriété peut avoir le même effet que l'hypothèque ou le privilège pour assurer le paiement de la créance". F.Derrida (colloque de Paris, 1980, op. cit. p.208) : dans la mesure où l'on veut "faire jouer au droit de propriété le rôle économique d'une sûreté... pourquoi on ne soumet pas ce droit de propriété - considéré comme une sûreté - à toutes les règles applicables aux sûretés..., pourquoi les juristes seraient en retrait en ce qui concerne le rôle économique que joue le droit de propriété à titre de sûreté réelle".

averti note dans une étude autorisée que "les sûretés réelles sont de création contractuelle libre". Dès lors, soutient-il, "la propriété peut être une sûreté" (40) par la volonté des parties.

Quant à l'assimilation du bénéfice de la clause de réserve de propriété à un accessoire, là encore deux thèses s'opposent. Partisan de la thèse de l'assimilation, M. Pédamon (41) écrit : "la transmission de l'action résolutoire fournit un argument d'analogie... Les intéressés sont en droit de se prévaloir d'une clause résolutoire expresse stipulée au profit du vendeur. Pourquoi n'en serait-il pas de même à l'égard d'une clause de réserve de propriété ? D'autant plus que toutes ces voies de droit aboutissent au même résultat : à savoir la revendication des marchandises vendues".

Tirant argument des nombreuses atteintes portées depuis la Révolution à la sacralisation du "droit de propriété inviolable et absolu dont la grandeur rendrait impossible l'avilissement en un droit accessoire au service d'une créance", M. Christian Mouly affirme que "rien n'empêche donc la propriété de servir à la garantie d'une créance, rien n'empêche ce droit réel, modèle des autres dont il ne diffère pas, d'être l'accessoire d'un droit personnel. Pas davantage le caractère perpétuel ne doit-il être pris au pied de la lettre. Puisque la propriété est une technique juridique définie par les services qu'elle rend, sa qualification peut s'adapter à la finalité qui lui est affectée, dans chaque cas concret. Le plus souvent droit principal, elle pourra parfois devenir accessoire parce qu'affectée à la sûreté d'une créance" (42). Il apparaît dès lors que pour aboutir à l'assimilation du bénéfice de la clause de réserve de propriété à un accessoire, il faut substituer "à la conception classique de la propriété, droit exclusif et absolu, une con-

(40) Ch.Mouly, "Procédures collectives : assainir le régime des sûretés", Etudes dédiées à R.Roblot, L.G.D.J. 1984, p.547 et 548, n°30 et 31.

(41) Art.préc. Colloque de Deauville, 1981, p.65.

(42) Ch.Mouly, "Procédures collectives : assainir le régime des sûretés", art. préc. p.548, n°32.

ception technique qui s'attache à sa finalité, en la définissant par les services qu'elle rend... Seule, en effet, cette vision moderne du droit de propriété est susceptible de légitimer sa qualité d'accessoire, dont la fonction est de "servir" une créance en vue de sanctionner le défaut de paiement du prix" (43).

Dans son étude consacrée aux "accessoires de la créance", M. Michel Cabrillac donne une réponse nuancée à la question qui nous occupe. L'éminent auteur a démontré que les traits caractéristiques de la propriété telles que sa "perpétuité" et sa "plénitude" ne constituent pas des obstacles absolus à la qualification d'accessoire. Aussi, en conclut-il que "certains des traits fondamentaux du droit de propriété le rendent à *priori* irréductible au rôle d'accessoire ; mais la propriété peut être agencée par la convention des parties de telle sorte qu'elle ne présente plus d'éléments incompatibles avec ce rôle" (44).

Dans un jugement du 20 février 1935, le Tribunal mixte du Caire avait consacré la solution de l'assimilation du bénéfice de la clause de réserve de propriété à un accessoire (45). Se fondant sur la théorie dominante de l'époque selon laquelle la subrogation confère non seulement les accessoires, mais aussi tous les droits inhérents au titre même de la créance, le tribunal en avait conclu que la subrogation englobe aussi le droit de propriété réservé au vendeur dans le contrat de vente.

Pour s'opposer à la transmission du bénéfice de la clause de réserve de propriété à titre de garantie par le mécanisme de la subrogation conventionnelle, on a notamment tiré argument des caractéristiques du droit de propriété qui rendraient celui-ci irréductible au rôle d'accessoire d'une créance et donc transmis en même temps qu'elle. Contre cet argument, on a fait valoir "qu'il n'y avait aucune incompatibilité de principe entre un droit de propriété conventionnellement réservé au vendeur et la qualification d'accessoire, c'est-à-dire de prérogative, conçue par la loi ou par les parties, pour

(43) Ch.Dureuil, note ss. Aix en Provence 15 mars 1985, précité.

(44) Michel Cabrillac, "Les accessoires de la créance", Etudes dédiées à Alex Weill, Dalloz-Litec, 1983, p.111, n°11 et s.

(45) Rev.trim.dr.civ. 1935, 694, n°4, obs. F.Demogue.

service exclusif de la créance" (46).

M. Jacques Ghestin hostile, semble-t-il, à l'assimilation souligne que celle-ci ne lui paraît pas évident (47).

Autre argument principal avancé contre la possibilité du transfert de la clause de réserve de propriété au tiers subrogé, est "l'incompatibilité de principe qui existerait entre un mécanisme conventionnel réservant la propriété jusqu'au paiement du prix et une subrogation personnelle résultant précisément d'un tel paiement. Si, a-t-on pu dire, le bénéfice de la clause de réserve de propriété ne peut être transmis au subrogé, c'est que, par son paiement, ce dernier a nécessairement fait jouer le transfert conventionnel de propriété au profit de l'acquéreur" (48). Cet argument est vivement combattu par M. Jacques Mestre. Pour ce dernier, cet argument "méconnaît fondamentalement la subrogation personnelle. Toute l'originalité de cette institution tient, en effet, en ce que le paiement, parce qu'il est effectué par un tiers sur lequel ne pèse pas la charge définitive de la dette, n'éteint pas exceptionnellement la créance mais, au contraire, la transfère au solvens telle quelle avec tout ce qui l'assortit, le meilleur comme le pire" (49). A l'appui de sa thèse, l'auteur renvoie à un récent arrêt de la première Chambre civile de la Cour de Cassation. Selon cette décision, "le paiement avec subrogation, s'il a pour effet d'éteindre la créance à l'égard du créancier, la laisse subsister au profit du subrogé, qui dispose de toutes les actions qui appar-

(46) J.Mestre, note ss. Aix en Provence 15 mars 1985, Rev. de jurisprudence commerciale juin 1985, p.177. L'auteur expose ici l'opinion de M. Cabrillac, "Les accessoires de la créance", Etudes dédiées à A.Weill, 1983, p.111 et s.

(47) J.Ghestin, art.préc. n°35 ; l'auteur précise : "Certes, la résolution de la vente permet la revendication des marchandises, de même que la clause de réserve de propriété. Mais la faculté de demander la résolution est une situation privilégiée étroitement attachée au lien de connexité qui, dans les contrats synallagmatiques, unit les créances et les dettes réciproques des parties. Cette situation en tant que caractère inhérent à toutes ces créances, peut être tenue pour inséparable, ce qui implique sa transmission par voie de subrogation. La clause de réserve de propriété est, en revanche, un élément rapporté, qui s'ajoute conformément à l'accord des parties, à la situation privilégiée résultant déjà du caractère synallagmatique du contrat". Cette opinion de M.Ghestin est contestée par M. Cabrillac (Mélanges A.Weill, préc. p.114, n°16 et s.) pour qui le raisonnement "repose sur une conception trop étroite de "l'accessoire" et "il réalise une cassure dans le jeu de la liberté contractuelle".

(48) V. J.Mestre, note ss Aix en Provence 15 mars 1985, Rev.jurisp.com. juin 1985, p.176.

(49) *ibid.*

tenaient au créancier et qui se rattachaient à cette créance immédiatement avant le paiement" (50).

§ 3 - L'admission du transfert au banquier du bénéfice de la propriété réservée par la voie de la subrogation personnelle

Dans une affaire qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour d'appel d'Aix en Provence du 15 mars 1985 (51), une banque avait payé directement le vendeur d'un véhicule automobile, ceci pour le compte d'un de ses clients acheteur. Au moment du paiement, il avait été rédigée une quittance subrogative dans laquelle était expressément visée la clause de réserve de propriété. En outre, il était précisé dans la quittance subrogative signée par l'acheteur lui-même que la subrogation conditionnait le prêt qui lui avait été consenti. Quelques temps après, l'acquéreur est déclaré en règlement judiciaire. L'organisme de crédit intente devant le juge des référés une action en revendication sur le fondement de l'article 65 de la loi du 13 juillet 1967. Le syndic et l'acheteur dans leur défense soutiennent que "... les dispositions de la loi du 12 mai 1980 sont exclusives de toute subrogation".

Le juge des référés donne satisfaction à l'organisme de crédit. Le syndic et l'acquéreur interjettent appel. La question posée aux magistrats de la Cour d'appel d'Aix en Provence était de savoir s'il fallait interdire ou admettre la transmissibilité de la clause de réserve de propriété au prêteur de deniers, tiers subrogé, qui paierait le vendeur pour le compte de l'acquéreur. Après avoir constaté que les conditions de la subrogation conventionnelle étaient remplies, la Cour d'appel d'Aix confirma l'ordonnance de référé optant ainsi pour la transmissibilité de la clause de réserve au banquier subrogé. L'arrêt se fonde sur le principe général de l'effet trans-

(50) Civ. 1ère, 7 déc. 1983, Bull.civ. I, n°291, p.260 ; Rev.trim.dr.civ. 1984, p.717, n°9, obs. J.Mestre.

(51) D.1985, I.R. 255, 5e esp. Obs. F.Derrida ; Rev.jurispr.com. juin 1985, p.174, note J.Mestre ; Gaz.Pal. 13-14 sept. 1985, p.11, note C.Dureuil ; Banque, sept.1985, p.858, obs. J.L.Rives-Lange ; Le Quotidien Juridique, n°5 du 14 janv. 1986, p.3.

latif de la subrogation personnelle. Il souligne que l'article 1250-1° du Code Civil (52) "ne contient pas de règle restrictive quant aux droits ou privilèges, objet de la subrogation" et que "la loi du 12 mai 1980, ne comporte aucune interdiction de transfert de la réserve de propriété ; qu'ainsi, le vendeur, désintéressé par un tiers qui a réglé le prix de la marchandise pour le compte de l'acheteur, peut, sans porter atteinte ni à l'ordre public ni à (son) cocontractant, céder le droit de propriété sur la chose qu'il s'était réservé de ne transférer qu'après complet paiement" (53).

Cette solution adoptée par la Cour d'Aix est conforme à celle préconisée par de nombreux auteurs et elle a été approuvée par la plupart des commentateurs en ce sens qu'elle est "commandée par les réalités économiques" (54) ou plus précisément la règle de droit rejoint ici pleinement l'utilité économique (55). Au demeurant la portée de l'arrêt est plus large que ne le laisse penser une première lecture de la décision. En effet, ainsi que l'observe M. Jean-Louis Rives-Lange, "d'une part, la quittance subrogative n'a pas à être acceptée par le débiteur, elle produit ses effets même à l'encontre de la volonté du débiteur. D'autre part, la subrogation emporte le transfert au profit du subrogé de tous les droits du subrogeant à l'encontre du débiteur, y compris le bénéfice de la clause de réserve de propriété, sans qu'il soit besoin d'une mention particulière concernant la réserve de propriété - et ici encore une acceptation du débiteur n'est pas nécessaire pour que s'opère le transfert du bénéfice de la clause" (56).

(52) On notera au passage que ce texte est semblable à l'article 249 C.O.C.C. du Sénégal.

(53) Contra Trib.gr.inst. Metz 18 juill. 1984 et 22 nov. 1984 cités par B.Soinne, "La transmission de la réserve de propriété", art.préc. p.5 et note 5 ; Trib.com. Nice 1er juillet 1983 (D.1984, I.R. 3, 17e espèce, obs. F.Derrida) : "La loi du 12 mai instituant une règle dérogatoire au droit commun et exclusivement attachée au droit de propriété, la clause de réserve de propriété ne peut être invoquée que par le vendeur ; elle ne saurait être assimilée aux sûretés normales, telles que le gage, et ne saurait profiter à l'assureur ni au prêteur de deniers".

(54) Ch.Dureuil, note préc. p.12.

(55) J.Mestre, note précitée, Rev.jurisp.com. juin 1985, p.178.

(56) J.L. Rives-Lange, obs. précitées, Banque sept. 1985, p.859 ; dans le même sens, J.Mestre, note précitée Rev.jurisp.com. 1985, p.178 et la jurisprudence de la Cour de Cassation citée en note 10.

Toutefois, ainsi qu'on l'a fait remarquer, la décision des magistrats d'Aix ne suffit pas à "justifier l'assimilation du bénéfice de la clause de réserve de propriété à un accessoire" (57). M. Christian Gavalda (58) doute sérieusement "que le bénéfice de la clause de réserve de propriété (archétype du droit réel) s'analyse en un "accessoire" de la créance transmise, c'est-à-dire en une sûreté, soit réelle, soit personnelle". Il est vrai que l'éminent auteur situe son analyse dans l'hypothèse d'un crédit fournisseur. Toutefois, il ne semble pas s'opposer à la transmission du bénéfice de la clause de réserve de propriété au banquier mobilisateur, dès lors que les parties ont prévu "parallèlement à la convention d'escompte un acte séparé de vente au banquier prêteur de la propriété déjà cédée, sous l'obligation pour lui d'en transférer la propriété à l'acheteur originaire en cas de règlement du prix stipulé" (59).

En marge de l'arrêt de la Cour d'appel d'Aix, il est intéressant de noter que pour obtenir le transfert de la propriété des biens meubles à titre de garantie, les auteurs rejetant la transmission ont proposé d'autres techniques juridiques : "c'est parfois le banquier qui achète les marchandises et les revend avec réserve. C'est encore l'acheteur qui, ayant payé comptant, revend ces marchandises à son banquier, qui les lui revend à son tour mais cette fois sous réserve". On a également proposé : "une cession de la créance du prix au banquier sous la condition résolutoire de non-paiement à l'échéance, doublé d'une vente des marchandises au banquier, sous la condition suspensive du non-paiement du prix à cette même échéance" ; ou encore "une double vente qui, par le biais d'une stipulation pour autrui, permet, lors du déroulement des opérations, que le droit de propriété du banquier s'efface devant celui de l'acquéreur qui a payé et que ce prix réglé au banquier soit considéré comme le remboursement du paiement que ce dernier a effectué pour son compte auprès du vendeur" (60). Par ailleurs, la souplesse

(57) Ch. Dureuil, note précitée p.12.

(58) " Les aspects bancaires de la clause de réserve de propriété", Colloque de Paris, 1980, op.cit. p.168.

(59) Ibid, p.169, n°13.

(60) V. B.Soinne, "La transmission de la réserve de propriété", art.préc. p.3.

et la simplicité du droit allemand constituent un sujet de réflexion : "lorsqu'un banquier fait crédit à l'acquéreur pour lui permettre de payer son fournisseur, il n'est pas nécessaire de lui transmettre le bénéfice de la clause de réserve de propriété. Devenu plein propriétaire des marchandises qu'il a achetées et payées, l'acquéreur-emprunteur constitue sur elles, au profit de ce banquier, une nouvelle sûreté qui a pour nom le transfert fiduciaire de propriété (sicherungübereignung)" (61).

§ 4 - Analyse du problème de la transmission de la clause de réserve de propriété au regard du droit sénégalais et l'utilité de cette garantie

La subrogation conventionnelle est régie par les articles 249 et 250 C.O.C.C. D'après ce dernier texte "le débiteur qui emprunte une somme d'argent pour payer sa dette peut subroger le prêteur dans les droits du créancier, même sans le consentement de ce dernier". En visant tous les droits du créancier, ce texte permet semble-t-il la transmission par subrogation conventionnelle consentie par le débiteur de la créance et de ses accessoires. Toutefois, le formalisme qu'impose son alinéa 2 pourrait faire hésiter à y recourir. En effet, la validité de cette forme de subrogation est subordonnée aux conditions suivantes : que "le prêt et la quittance de remboursement (aient) date certaine (62) et comporter une mention expresse relative à la destination de la somme ou de la chose empruntée et à son emploi lors du paiement de la dette antérieure".

En revanche, la subrogation consentie par le créancier prévue à l'article 249 C.O.C.C. semble mieux adaptée pour opérer le transfert du bénéfice de la clause de réserve de propriété. Ce texte soumet la validité de ce type de subrogation à un formalisme moins lourd. Il dispose que "le créancier qui reçoit son paiement d'un tiers peut le subroger dans ses droits. La subrogation doit être stipulée de façon expresse et intervenir en même temps que le paiement".

En admettant ainsi que l'utilisation de la subrogation "ex parte creditoris" soit un mode de transmission de la propriété du vendeur à la banque subrogée, on peut se demander si, à la lumière de l'article 360 C.O.C.C., ce

(61) Pédamon, art.préc., Colloque de Deauville, 1981, p.66.

(62) Selon l'art. 24 al.2 C.O.C.C., l'acte sous seing privé acquiert date certaine à l'égard des tiers "du jour où il a été enregistré, du jour du décès d'une des parties ou du jour où l'acte a été mentionné dans un acte dressé par un officier public".

transfert de la réserve de propriété est efficace pour la garantie de la créance de la B.N.D.S. Il faut préciser que la banque subrogée - solvens - demeure propriétaire à titre de garantie des sommes prêtées et peut se voir opposer par l'acheteur toutes les exceptions que ce dernier aurait pu opposer au vendeur subrogeant - accipiens - auquel elle s'est substituée.

Surtout, l'efficacité de la clause de réserve de propriété subit une double limite expressément prévue par la loi. Autrement dit, l'action en revendication, substitut du droit de propriété sur le bien vendu et incluse dans les droits transmis par la subrogation sera paralysée dans deux cas. D'une part, aux termes de l'article 360 alinéa 1 "la clause de réserve de propriété ne peut être opposée aux tiers de bonne foi". La situation visée est plus particulièrement celle du sous-acquéreur en possession de meubles acquis de bonne foi "a non domino" (63). Or, à notre connaissance, aucune publicité n'est organisée à propos de la réserve de propriété pour assurer l'information des tiers (64). De sorte qu'en cas de revente des biens par l'acheteur, la preuve

(63) V. un exemple de possesseur de bonne foi au profit de qui la Cour de Cassation a fait application de l'art. 2279 al.1 du Code Civil : "En fait de meubles, la possession vaut titre" ; Civ. 1ère, 13 fév.1980, D.1980 491, note A.Robert.

(64) En France, à défaut d'une véritable publicité, l'art.3 de la loi du 12 mai 1980 précitée organise une information comptable. Ce texte dispose que les marchandises vendues avec une clause de réserve de propriété doivent figurer sur une ligne distincte à l'actif du bilan de l'acquéreur. La créance correspondant à la vente doit également figurer sur une ligne distincte à l'actif du bilan du vendeur. Sur les problèmes que pose cet enregistrement et les limites de l'information comptable. V. Cl.Pérochon, "Les aspects comptables de la réserve de propriété", Colloque de Paris, 1980, op.cit. p.135. Dans certains cas, cependant cette publicité ne sera d'aucun secours pour le revendiquant pour démontrer la mauvaise foi d'un tiers, notamment d'un créancier nanti en l'occurrence un banquier qui avait fourni les fonds nécessaires au paiement du vendeur et s'est fait consentir un nantissement sur les biens achetés et dont le vendeur s'était réservé la propriété jusqu'à complet paiement du prix : Trib.de Com. de Roanne, 16 mai 1984, Banque n°443, 1984, p.1091, obs. J.L. Rives-Lange. Comme le fait remarquer le commentateur de cette décision, dans un tel cas, les limites de la loi du 12 mai 1980 en matière de preuve tiennent au fait que "d'une part, le bilan ne sera pas le plus souvent établi lorsque le nantissement sera pris, et, d'autre part, la description faite au bilan sera trop succincte pour être susceptible d'alerter le créancier et le constituer de mauvaise foi". La question se pose de savoir si la banque bénéficiaire par subrogation d'une réserve de propriété doit se soumettre à la prescription comptable imposée au vendeur. Selon J.Stoufflet (art.préc. p.182) "il est permis d'hésiter. D'une part, la subrogation a pour effet de placer le banquier dans la situation même où se trouvait le subrogeant. Mais, d'autre part, le texte vise le bilan du vendeur et l'extension ne semble pas s'imposer. Le banquier acquiert une créance assortie de garantie, il ne devient pas vendeur". De même, pour M.Pérochon (art.préc. p.449) l'exègèse du texte doit conduire à admettre "qu'un banquier qui serait subrogé dans les droits du vendeur n'a pas, lui, à inscrire sa créance avec la mention de réserve de propriété ... Cela ne concerne que le vendeur et non le banquier".

de la mauvaise foi du sous-acquéreur sera difficile à fournir bien qu'elle puisse l'être par tout moyen en matière commerciale (65). Ainsi, par application de la présomption de bonne foi du sous-acquéreur, la Banque bénéficiaire de la clause de réserve de propriété devra respecter dans bien des cas les droits acquis par ce dernier qui se trouve de la sorte protégé (66). Au surplus, d'après l'article 360 alinéa 2 C.O.C.C. "en cas de faillite de l'acheteur, elle (la clause de réserve de propriété) n'est jamais opposable aux créanciers". Alors qu'il est admis que la "faillite" de l'acheteur constitue le moment où la clause de réserve de propriété est la plus utile (67). On remarquera qu'en la matière, le législateur sénégalais a cru nécessaire de consacrer la jurisprudence ancienne de la Cour de Cassation (68). Ainsi, se montre-t'il soucieux de maintenir la règle de l'égalité des créanciers (69) en excluant l'application de la clause de réserve de propriété des procédures de règlement judiciaire et de liquidation des biens. Dès lors, la réserve de propriété n'a d'intérêt qu'en dehors de la "faillite". En d'autres termes, la

-
- (65) Selon l'art. 13 al.2 C.O.C.C., "la preuve est libre en matière commerciale pour les actes juridiques". Le sous-acquéreur sera d'autant plus présumé de bonne foi que la réserve de propriété n'est pas largement utilisée dans les rapports professionnels au Sénégal.
- (66) Toutefois, on admet que "le vendeur - et certainement aussi le banquier subrogé - bénéficiant de la clause de réserve de propriété pourra réclamer au sous-acquéreur à titre onéreux le paiement du prix si celui-ci ne l'a encore ni payé ni réglé en valeur, ni compensé en compte courant dans ses rapports avec l'acquéreur initial, son créancier". E. du Pontavice, "Intérêts et limites de la clause de réserve de propriété...", op.cit., p.97 ; V. égal. art.122 de la loi française n°85-98 du 25 janvier 1985 préc.
- (67) V. Fernand Derrida, "La clause de réserve de propriété et le droit des procédures collectives", art.préc. n°2.
- (68) Req. 21 juillet 1897, D.P. 1898, I, 269, rapport Cotelle. Dans cette affaire, la Haute juridiction française avait décidé que la clause de réserve de propriété ne pouvait s'appliquer après le jugement de faillite, cela afin de protéger la masse des créanciers contre la disparition des meubles dont la possession par l'acheteur en faillite a contribué à leur faire croire à la solvabilité de ce dernier. Mais à partir de 1934, (Civ. 28 mars et 22 oct. 1934, D.P. 1934, I, 151, note J.Vandamme ; D.1935, I, 337, note Esmein), la Cour de Cassation se fondant toujours sur la notion de solvabilité apparente de l'acheteur a fixé ainsi qu'il suit le régime de la clause de réserve de propriété en cas de faillite de celui-ci : le vendeur qui a livré les marchandises pouvait les revendiquer dans la faillite de l'acheteur dès lors que la clause avait produit effet avant le jugement, il ne peut prétendre le faire après pour revendiquer les marchandises. C'est cette jurisprudence qui a été brisée par la loi du 12 mai 1980 préc.
- (69) Sur cette question, V. not. M.Vasseur, "Le principe de l'égalité entre les créanciers chirographaires dans la faillite", thèse, Paris, 1949.

clause de réserve de propriété ne peut produire ses effets que si l'acheteur est *in bonis*. Elle devient inefficace par son inopposabilité aux créanciers en cas de règlement judiciaire ou de liquidation des biens de l'acheteur.

Ces solutions rigides adoptées par le législateur sénégalais limitent sensiblement l'intérêt et les effets de la clause de réserve de propriété à l'égard des tiers et expliquent, qu'à notre connaissance, celle-ci soit peu usitée dans les contrats de la vie des affaires. Pourtant, le décret n°78-819 du 20 juillet 1978 (70) tendant à encourager l'écoulement des produits industriels et artisanaux de fabrication locale prévoit dans son article 4 que les parties peuvent inclure dans le contrat de vente à tempérament de certains meubles corporels, toutes clauses de réserve de propriété qui ne sont pas contraires aux lois et règlements en vigueur. Mais rien ne semble inciter les intéressés à y recourir.

Pour autant, la B.N.D.S. doit-elle continuer à ignorer en pratique la réserve de propriété ? Nous ne le pensons pas. En effet, la Banque peut, au coup par coup, pour des biens mobiliers parfaitement identifiables à tout moment, exiger des fournisseurs agréés que certaines de leurs factures réglées directement par elle comportent une clause de réserve de propriété dont elle bénéficiera par subrogation personnelle. Il est important que les biens concernés existent en nature pendant toute la durée du crédit, ce afin de faciliter la revendication le cas échéant.

Il sera également important que certaines précautions soient prises pour éviter d'éventuels échecs. D'abord, l'information de l'emprunteur-acheteur sera assurée grâce à la quittance subrogative signée par lui et émanant du fournisseur, dans laquelle figurera expressément en termes clairs et

(70) J.O.R.S. n°4462 du 7 octobre 1978 p.1197.

très apparents la clause de réserve de propriété. Ensuite, une clause expresse rédigée en caractères gras ou différents et attirant suffisamment l'attention sera insérée dans les conditions particulières d'ouverture de crédit. Cette clause doit viser la réserve de propriété et préciser que la subrogation est une condition du prêt consenti à l'emprunteur ; que cette subrogation opère la transmission de la créance considérée ainsi que tous les droits, en particulier l'action en revendication, qui s'y rattachent. Car il est essentiel pour la Banque invoquant la clause de réserve de propriété, de pouvoir rapporter la preuve que l'emprunteur-acheteur a donné son acceptation en connaissance de cause.

En outre, ainsi que l'a suggéré M. Gavalda (71) "dans le mécanisme de la subrogation, tel qu'il devrait être mis en place, il y aura une notification ; il sera interdit à l'acheteur de payer les marchandises à une autre personne que (la Banque) qui est propriétaire" (72). Certes, il pourra exister dans certains cas le risque que l'acheteur-emprunteur conscient du fait qu'il n'a aucun droit de propriété sur le bien n'y apporte toute la diligence nécessaire pour le conserver en sa possession et l'entretenir à ses frais. On rappellera qu'aux termes du paragraphe D-1° (a) des conditions générales d'ouverture de crédit, l'emprunteur s'engage sous peine de déchéance du terme "à gérer en bon père de famille et à ne pas laisser dépérir, faute d'entretien, les biens mobiliers et immobiliers affectés à la garantie du crédit".

Enfin, chose plus délicate, l'information des tiers doit être organisée pour éviter à la Banque de voir son action en revendication paralysée par leur protection. En attendant, une intervention législative qui apparaît hautement souhaitable, tous les moyens imaginables peuvent être utilisés : l'inscription spécifique de la clause de réserve de propriété au bas du bilan de

(71) Colloque de Paris 1980, op.cit. p.206.

(72) Il faut rappeler "qu'en pratique, il est indifférent au débiteur de savoir qui exerce l'action résolutoire ou l'action en revendication, que ce soit le vendeur initial ou le banquier titulaire des créances correspondant à la vente ; son seul intérêt est d'être informé en temps utile par un mécanisme fiable de l'identité de son nouveau créancier" (circulaire citée par E.du Pontavice, op.cit. p.93)

l'emprunteur ; l'apposition d'une marque apparente sur le bien avec interdiction de l'enlever sans l'agrément de la Banque avant paiement intégral du prêt ; le suivi régulier par la Banque de la possession du bien. A ce propos, on se souviendra que les conditions générales d'ouverture de crédit font déjà interdiction à l'emprunteur "de céder, vendre ou aliéner", sauf accord exprès et préalable de la Banque, tout ou partie des biens affectés à la garantie du crédit. Il serait utile par ailleurs de prévoir par convention que les risques seront à la charge soit du fournisseur, soit de l'acheteur (73).

Dans le cas où la Banque propriétaire serait amenée à exercer avec succès l'action en revendication, se posera pour elle le problème de la gestion et de la revente des biens considérés. Par conséquent, la clause de réserve de propriété ne devra être utilisée que pour les biens dont le marché local est suffisamment large pour permettre facilement leur réalisation. On peut également concevoir les solutions proposées par la doctrine française : insérer notamment dans l'opération d'une subrogation qui est une convention, "une disposition prévoyant par exemple que le vendeur se chargera, comme mandataire, d'écouler la marchandise ou une disposition prévoyant un engagement de rachat" (74); ou encore dans le cadre d'un triple mandat général, donner "mandat au fournisseur -dont c'est le métier et qui connaît l'acheteur- de surveiller les marchandises, d'en prendre soin et de les réaliser si besoin est" (75).

La clause de réserve de propriété peut incontestablement présenter un intérêt aussi bien pour les utilisateurs que pour la Banque. Pour les utilisateurs elle permet une réduction du coût du crédit. En effet, la constitution des autres garanties mentionnées précédemment ont un coût plus ou moins important alors que la transmission d'une réserve n'entraînera aucun frais.

(73) Ce transfert de risques semble être admis avec quelques nuances . V. J.Ghestin, colloque de Paris 1980, op.cit. p.203.

(74) J.Stoufflet, colloque de Paris, 1980, op.cit. p.202.

(75) Ch.Gavalda, colloque de Paris, 1980, op.cit. p.203.

Mieux encore, la réserve de propriété sera une technique de financement du matériel d'équipement dont ont grandement besoin les petites et moyennes entreprises sénégalaises. Celles-ci pourront ainsi accéder plus facilement au crédit bancaire.

Pour la Banque, ce type de financement présentera une certaine sécurité et lui évitera les risques de garanties aléatoires ou l'exigence de surgarantie qui paralyse le crédit s'agissant surtout des petites et moyennes entreprises dont on veut promouvoir la création et le développement.

En cas de difficulté, il sera recommandé à la Banque la plus grande circonspection avant d'exercer son action en revendication ceci, afin de ne pas entraver la poursuite d'une exploitation viable et provoquer des "faillites".

Les garanties exigées lors de l'ouverture de crédit n'empêchent pas que très souvent se posent des difficultés de recouvrement des créances.

CHAPITRE IV : LE RECOUVREMENT DES CREANCES

En 1978, lors du séminaire de l'Union Africaine et Mauricienne de banques de Développement (U.A.M.B.D.) consacré au recouvrement des créances, M. Mamadou Khahane Fall avait rappelé à juste titre, l'importance du problème du recouvrement des créances dans la gestion d'une banque de développement, chose que certains mauvais payeurs ont tendance à oublier. "La récupération des créances, disait-il, est un problème essentiel parce qu'elle permet à l'organisme de crédit de renouveler ses ressources de financement et pouvoir ainsi aider à l'effort de développement d'autres secteurs de l'économie nationale, si les dettes ne rentrent pas quels que soient les fonds propres dont dispose la Banque, les difficultés ne tarderont pas à surgir".

Aussi, la Direction des Opérations de Recouvrement créée au cours de l'exercice 1965-1966 s'est-elle vue confier deux compétences essentielles. En premier lieu, il lui appartient de mettre en place le dispositif nécessaire pour assurer à la Banque le paiement normal de ses créances. Par ailleurs, en cas d'impayés, il lui revient d'engager ou de faire engager les actions appropriées pouvant permettre à la B.N.D.S. de rentrer dans ses fonds.

Ces deux types de fonction expliquent l'organisation de cette Direction. Elle comprend trois services : celui des Domiciliations, celui de Surveillance des comptes dont la mission est de détecter à temps des impayés, enfin, le service des Actions en recouvrement, constitué d'une équipe d'agents de recouvrement et de porteurs de contraintes. Ceci nous conduit à étudier d'abord les modes normaux de recouvrement (section I), ensuite les moyens de recouvrement en cas de défaillance du débiteur (section II), enfin la situation des impayés (section III).

- Section I : Les modes normaux de recouvrement des créances ;
- Section II : Les moyens de recouvrement des créances en cas de défaillance du débiteur ;
- Section III : La situation des impayés.

Section I : Les modes normaux de recouvrement des créances

Les modes normaux de recouvrement sont ceux mis en place dès l'octroi du crédit afin de faciliter à la Banque la rentrée régulière de ses créances. Les divers modes utilisés ont été déterminés compte tenu des difficultés que la Banque historiquement a rencontrées dans ce domaine, mais aussi de la qualité des clients. On examinera successivement la domiciliation (§ 1), la cession de salaire (§ 2), la délégation des loyers (§ 3), la cession de créance (§ 4) et, pour terminer, l'ordre de prélèvement permanent (§ 5).

§ 1 - La domiciliation des salaires, traitements et pensions

Pour les emprunteurs salariés du secteur privé, la Banque exige un engagement de l'employeur de domicilier le salaire à un compte ouvert au nom du débiteur dans les livres de la B.N.D.S. L'emprunteur doit alors demander à son employeur d'effectuer régulièrement le versement des sommes correspondant au montant de son salaire au compte indiqué. Cette domiciliation doit être maintenue pendant toute la durée du crédit et ne peut être révoquée qu'avec l'agrément de la Banque.

S'agissant des emprunteurs fonctionnaires, agents de l'Etat et des établissements publics, le décret n°65-200 du 31 mars 1965 (1) a rendu obligatoire la domiciliation chez la B.N.D.S. de leurs traitements, salaires et indemnités de toute nature. Il suffit à la Banque, pour obtenir cette domiciliation d'office d'adresser aux services liquidateurs, ordonnateurs et payeurs la liste nominative des fonctionnaires et agents concernés en fournissant toutes les précisions nécessaires pour leur identification. La domiciliation doit

(1) V. Annexe XXV

s'opérer jusqu'à remboursement complet des prêts.

Enfin, pour les emprunteurs titulaires de pension, celle-ci doit être domiciliée à la B.N.D.S. sur demande du débiteur et notification par la Banque à l'organisme payeur, la Dette Viagère ou l'Institut de Prévoyance et de Retraite du Sénégal (I.P.R.E.S.).

§ 2 - La Cession de salaire

D'après la formule consacrée, l'emprunteur "cède et délègue" à la Banque le montant de sa rémunération à concurrence de la portion cessible (2) si telle est la volonté de la Banque.

La cession volontaire des traitements, salaires et pensions est organisée par les articles 571-1 à 571-7 C.pr.civ. Ces textes issus de la codification du décret n°76-1031 du 19 octobre 1976 prévoient des formalités destinées à protéger le salarié-débiteur contre lui-même. Aux termes de l'article 571-2 C.pr.civ. , la cession de la créance de salaire quels qu'en soient le montant et le bénéficiaire, ne peut être consentie que par déclaration souscrite par le cédant en personne devant le juge de paix du lieu de sa résidence (3).

La question se pose de savoir si la présence du cessionnaire est indispensable au moment où le cédant fait sa déclaration de cession. On admet que non seulement le cessionnaire ou son mandataire muni d'une procuration doit être présent mais aussi qu'il doit déclarer accepter la cession. L'ex-

-
- (2) Selon l'art.571-1 C.proc.civ., "les portions cessibles des traitements, salaires et pensions sont identiquement les mêmes que les portions saisissables". V. infra p. 453.
 - (3) Le texte prévoit dans son alinéa 3 qu'à défaut de juge de paix au lieu de la résidence du cédant, la déclaration sera souscrite, soit devant le gouverneur ou son représentant lorsque le cédant a été nommé dans un emploi permanent d'un cadre d'une administration publique, soit devant l'inspecteur du travail et des lois sociales lorsque le cédant est un travailleur, c'est-à-dire "toute personne qui s'est engagée à mettre son activité professionnelle, moyennant rémunération, sous la direction et l'autorité d'un autre personne physique ou morale, publique ou privée". (Art. 1er du Code du travail). Dans le cas où les autorités judiciaires ou administratives compétentes sont installées à plus de 25 kilomètres du lieu de la résidence du cédant, l'art.571-2 du Code de procédure civile dispose que ce dernier et le cessionnaire pourront procéder à un "échange des consentements devant le Préfet ou le sous-préfet qui vise le contrat écrit des parties".

plication de cette exigence serait que "la cession constitue un contrat synallagmatique qui implique l'acceptation du cessionnaire. En l'absence de cette acceptation, le contrat ne se formerait pas" (4). On peut également tirer argument du parallélisme des formes qui doit exister en la matière. En effet, l'article 571-2 alinéa 3 C.pr.civ. prévoit que le cas échéant les parties peuvent échanger des consentements devant le préfet ou le sous-préfet, ce qui suppose la présence du cédant et du cessionnaire. La même exigence devrait donc s'imposer lorsque la déclaration est reçue par une autorité judiciaire.

Le greffier du tribunal de première instance requis par le magistrat ou l'autorité administrative inscrit la déclaration ou l'accord visé sur un registre spécial. Il adresse au cessionnaire, en l'occurrence la Banque, une copie certifiée conforme de la déclaration ou de l'accord. Il notifie en même temps la cession au débiteur cédé, c'est-à-dire à l'employeur ou à l'organisme payeur par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Dès réception de la notification, l'employeur opère la retenue - la quotité cessible - et le cessionnaire en perçoit directement le montant à chaque échéance sur production d'une copie certifiée conforme de la déclaration de cession.

Des conflits peuvent surgir soit entre plusieurs cessionnaires, soit entre une cession du salaire et une saisie-arrêt pratiquée par un créancier de l'emprunteur. D'après l'article 571-5 alinéa 1er C.pr.civ. "s'il existe plusieurs cessionnaires, les sommes retenues jusqu'à concurrence de la portion cessible leur sont versées successivement d'après l'ordre chronologique des notifications de cession au débiteur cédé". Quant aux conflits "entre cessionnaires d'une part et, créanciers poursuivants d'autre part, l'ordre est réglé d'après les dates de notification de cession et de signification

(4) G.Lyon-Caen, "Droit du travail. Le salaire", Dalloz, T.2, 2e éd. 1981, p.455, n°373.

de saisie-arrêt en commençant par la plus ancienne en date" (5). De sorte que "lorsque le débiteur cédé a déjà reçu signification d'une ou plusieurs saisies-arrêts pratiquées antérieurement sur les mêmes traitements, salaires ou pensions, les sommes retenues continuent à être versées par lui au greffier du tribunal de première instance ... jusqu'à extinction des causes des saisies-arrêts" (6).

En matière de prêt immobilier à des particuliers non salariés, l'emprunteur doit désigner un salarié-caution qui est tenu d'opérer une cession de salaire.

§ 3 - La délégation des loyers

Dans l'hypothèse d'un prêt immobilier, au cas de location totale ou partielle de l'immeuble acheté ou construit à l'aide du crédit, les loyers doivent être versés à la B.N.D.S. Le locataire - Etat dans le cas d'immeuble conventionné, particulier ou agence immobilière - effectue aux périodes indiquées le versement des sommes correspondant à un compte ouvert à la B.N.D.S. au nom de l'emprunteur. La Banque peut alors se faire payer sur la totalité des loyers.

Par le mécanisme de la délégation, l'emprunteur - délégant- invite son locataire - délégué - à payer en son nom les loyers à la Banque - délégataire-. La solution retenue ici est la délégation imparfaite telle qu'elle est régie par l'article 255 C.O.C.C. Celle-ci présente en effet au moins deux avantages pour la B.N.D.S. Celui d'abord d'avoir deux codébiteurs en ce sens qu'elle accepte le locataire comme un nouveau débiteur sans perdre sa créance contre l'emprunteur. Ensuite, deuxième avantage, aux termes de l'article 255 alinéa 3 in fine C.O.C.C., le locataire ne peut opposer à la Banque "les exceptions antérieurement acquises contre" l'emprunteur.

(5) Art.571-5, al.2 du Code de procédure civile.

(6) Art.571-4 al.2 du Code de procédure civile. A contrario, si la cession est antérieure à la signification de la saisie-arrêt, le débiteur cédé - l'employeur ou l'organisme payeur - doit payer directement le cessionnaire sans qu'il y ait concours entre saisissant et cessionnaire. V. dans ce sens en droit positif français, Civ. 2e 29 nov. 1963, Bull. civ. II, n° 788, p. 589 ; D.1964, 65.

§ 4 - La cession de créance

La cession de créance ou "transfert de créance" ou encore "transport-cession de créance", "est la convention par laquelle un créancier cède volontairement ses droits contre le débiteur à un tiers qui devient créancier à sa place" (7)

Cette opération est le plus souvent effectuée à titre de garantie mais aussi comme mode de recouvrement des créances consécutives aux crédits accordés par la Banque à des commerçants lorsqu'ils sont eux-mêmes titulaires de créances notamment contre les administrations ou les collectivités publiques. Elle présente l'avantage pour les emprunteurs de mobiliser leurs créances et donc de se procurer des liquidités. Pour la Banque, elle permet d'éviter le risque que l'emprunteur soit payé effectivement mais néglige de s'acquitter de sa dette. En permettant de faire l'économie d'un paiement - débiteur cédé au créancier cédant - la cession de créance constitue un mode de recouvrement normal des sommes prêtées.

Toutefois, aux termes des articles 241 à 243 C.O.C.C., la cession de créance doit obéir à certaines règles. En premier lieu, l'article 241 alinéa 1 fixe une condition de fond. La créance doit être cessible. Elle ne doit donc pas être interdite, ni par la loi, ni par la convention des parties, ni par la nature de l'obligation. Mais le consentement du débiteur n'est pas exigé.

En second lieu, l'article 241 alinéa 2 fixe une condition de forme. La cession doit être constatée par écrit. Cette exigence semble constituer une condition de validité de la cession (8). Aucune forme particulière n'est requise s'agissant de l'écrit. Dans la pratique, un imprimé intitulé "Actes de transports cession de créances" portant la signature des parties et les caractéristiques de la créance cédée permet de satisfaire à l'exigence de

(7) Planiol et Ripert, "Traité pratique de droit civil français", L.G.D.J., T.VII, 2e éd., 1954, p.484, n°1107. Pour une étude de l'institution, V. not. Christian Larroumet, "Les opérations juridiques à trois personnes en droit privé", Thèse, Bordeaux, 1968, spéc. p.28 et s. ; Claude Souchart "De la cession de créances", Thèse, Paris I, 1977.

(8) Dakar, arrêt n°241 du 23 mai 1980, Sonadis c/ Dametel, inédit, cité par J.P. Tosi, "Le droit des obligations au Sénégal", L.G.D.J. - NEA, 1981, p.347, note 2.

l'écrit. Cela étant, pour être opposable aux tiers - débiteur cédé (9), autres cessionnaires de la créance, créanciers du cédant - la cession doit être signifiée au débiteur cédé. En principe, la signification doit se faire par acte authentique, acte d'huissier notamment. Mais on admet que la simple connaissance de fait par le tiers suffit à lui rendre opposable la cession (10). Dès la signification, "le cessionnaire devient créancier au lieu et place du cédant" (11). Le débiteur cédé ne peut alors se libérer valablement qu'entre les mains du cessionnaire. Mais il peut, selon l'article 221 alinéa 2, lui opposer "toutes les exceptions qui ont pu être acquises avant la signification de la cession".

A l'égard du débiteur-cédé, outre la créance proprement dite, le cessionnaire bénéficie de tous les droits et sûretés qui s'attachent à celle-ci. Mais dans les rapports du cessionnaire et du cédant, le champ de la garantie du premier est relativement limité. En effet, d'un point de vue légal, le cédant garantit seulement l'existence de la créance et des sûretés éventuelles qui y sont rattachées au moment de la cession. Par conséquent, à moins que des stipulations conventionnelles ne le prévoient, le cédant ne doit garantir ni de la solvabilité du débiteur, ni du paiement par le cédé. Selon les stipulations contenues dans "l'Acte de transport cession de créances", l'emprunteur déclare pour l'essentiel que les sommes transportées sont payables, que la Banque y a droit par priorité en préférence au cédant, qu'il n'existe aucune opposition pouvant empêcher la réalisation de la cession, enfin que la Banque pourra faire usage de la créance ou disposer des sommes concernées comme bon lui semblera sans autre avis.

(9) Le débiteur cédé bien qu'étant intéressé est en effet un tiers à la convention à laquelle sont seules parties le cédant et le cessionnaire.

(10) Dakar 23 mai 1980, préc. Au demeurant, selon la Haute Juridiction française, "si la signification de la cession de créance ou l'acceptation authentique par le débiteur cédé est en principe nécessaire pour que le cessionnaire puisse opposer au tiers le droit acquis par celui-ci, le défaut d'accomplissement de ces formalités ne rend pas le cessionnaire irrecevable à réclamer au débiteur cédé l'exécution de son obligation quand cette exécution n'est susceptible de faire grief à aucun droit advenu depuis la naissance de la créance, soit au dit débiteur cédé, soit à une autre personne étrangère à la cession". (Civ. 3e 26 fév. 1985, D.1985, I.R., 296).

(11) Art. 242 al.1 C.O.C.C.

§ 5 - L'ordre de prélèvement permanent

Dans cette hypothèse, le débiteur a ouvert un compte postal ou bancaire dans les livres d'un établissement autre que la B.N.D.S. L'emprunteur signe alors un ordre de prélèvement permanent domicilié à son compte et le précompte est effectué par les services de l'organisme de domiciliation, lequel opère le virement au compte de l'intéressé chez la Banque.

Ce mode de recouvrement présente l'inconvénient révélé par la pratique qu'en cas de négligence de l'établissement devant effectuer le précompte, le débiteur non vigilant se trouverait en impayé et devrait supporter les intérêts moratoires. De plus, il présente l'inconvénient pour la Banque de ne pas être avisée systématiquement lorsqu'un précompte n'a pu être effectué ou qu'aucun précompte ne peut plus être effectué pour une raison quelconque.

On assimilera à l'ordre de prélèvement permanent, le recouvrement que la Banque effectue parfois sur compte de transit. Il s'agit du cas notamment des débiteurs fonctionnaires en service à l'étranger. La Banque exige que le traitement de l'emprunteur transite par un compte ouvert dans ses livres au nom du débiteur. Elle opère alors le prélèvement correspondant au montant de l'amortissement et verse le reliquat à l'organisme indiqué.

La mise en place de ces différents modes normaux de recouvrement des créances n'empêche pas que certains emprunteurs n'exécutent pas leur obligation principale de paiement. La B.N.D.S. doit alors recourir à des moyens appropriés plus contraignants pour tenter de récupérer ses fonds.

Section II : Les moyens de recouvrement des créances en cas de défaillance du débiteur

Les moyens d'action dont dispose la B.N.D.S. pour le recouvrement des impayés normaux ou douteux peuvent d'un point de vue juridique, être analysés selon la procédure qui peut être suivie en fonction de chaque cas d'espèce. Dans certains cas, la Banque pourra agir en dehors de toute intervention judiciaire (§ 1), dans d'autres, le recouvrement se fera par la voie contentieuse (§ 2).

§ 1 - Les moyens extra-judiciaires et amiables de recouvrement

Pour le recouvrement de ses créances, la Banque bénéficie spécialement de pouvoirs exorbitants de droit commun.

En effet, aux termes de l'article 2 de la loi précitée n°64-59 du 25 juillet 1964, "Les poursuites pour le recouvrement des créances exigibles consécutives aux prêts accordés par la B.N.D.S. et, antérieurement à la création de cette Banque, par le Crédit Populaire Sénégalais et la Banque Sénégalaise de Développement, s'exercent comme en matière de contributions directes". Cette situation de faveur accordée à la Banque par le législateur est relative à la fois à l'avis à tiers détenteur, "espèce originale de voie d'exécution" (12), et la procédure de poursuites sans l'intervention du juge.

A - L'avis à tiers détenteur

L'avis à tiers détenteur est une action directe ayant un caractère contraignant et exorbitant. Sa finalité est de "vaincre les résistances de certains contribuables" - ici les débiteurs de la Banque bien évidemment -.

(12) Maurice Cozian, "L'avis à tiers détenteur doit-il être dénoncé au contribuable saisi ?", J.C.P. éd. C.I., 1971, 10151, n°2.

Il dispense le Trésor - et la B.N.D.S. qui nous occupe - de la procédure complexe de saisie-arrêt (13).

L'avis à tiers détenteur est réglementé par l'article 337 du C.G.I. du Sénégal (14). Ce texte dispose dans son alinéa 1er que "tous fermiers, locataires, receveurs, économes et autres dépositaires et débiteurs de deniers provenant du chef des redevables et affectés au privilège du Trésor sont tenus, sur la demande qui leur en est faite, de payer en l'acquit des redevables, sur le montant des fonds qu'ils doivent ou qui sont déposés entre leurs mains, tout ou partie des contributions dues par ces derniers". L'alinéa 3 du même texte ajoute : "les dispositions du présent article s'appliquent également aux gérants, administrateurs ou directeurs de sociétés pour les impôts dûs par celles-ci" (15). La procédure est d'autant plus allégée que la "sommation sans frais douze jours avant notification d'un commandement" (16) donc avant tout acte de poursuite, a été jugée inapplicable à l'avis à tiers détenteur (17).

La notion de tiers détenteur doit s'entendre de tout débiteur de l'emprunteur et donc sous-débiteur de la Banque. Toutefois, le domaine de l'avis à tiers détenteur ne se limite en principe qu'aux débiteurs de deniers, de

- (13) V. M.Cozian, "L'action directe", Thèse, Dijon, 1968, spéc. p.122 et s. Le C.G.I. du Sénégal (tout comme celui de la France d'ailleurs) ne prévoit aucune formalité spéciale à l'avis à tiers détenteur. Sur ce point, la position de l'Administration française admise par la Cour de Cassation (Com. 23 déc. 1969, J.C.P. 1970, II, 16382, obs. Cozian) est que l'avis à tiers détenteur n'est soumis à aucune condition de forme parce qu'il est "une technique de recouvrement amiable et non un acte de poursuites d'une procédure de recouvrement forcé". V. M.Cozian, "L'avis à tiers détenteur doit-il être dénoncé au contribuable saisi ?", art.préc. n°5.
- (14) Loi n°76-93 du 21 août 1976 instituant un C.G.I. (J.O.R.S. n°4536 du 11 déc. 1976).
- (15) Ce texte est identique à l'ancien art. 1922 du C.G.I. français devenu depuis le 1er janvier 1982, l'art. L.262 du Livre des procédures fiscales. Sur l'historique de l'avis à tiers détenteur, V. Raymond Froger, "Le privilège du Trésor en matière de contributions directes", Thèse, Paris, 1934, spéc. p.205 et s.
- (16) Art. 324 C.G.I. (Sénégal).
- (17) Com. 6 juin 1952, J.C.P. 1952, IV, 113.

sommes d'argent (18). En outre les deniers dont s'agit doivent être la propriété incontestable du débiteur (19). Il existe diverses catégories de tiers détenteurs. On peut en citer trois, en particulier les officiers ministériels, les employeurs et les banquiers qui très souvent détiennent des fonds susceptibles d'être saisis.

a) D'abord, les *officiers ministériels* : huissiers, notaires, commissaires priseurs sont souvent débiteurs de leurs clients pour lesquels ils accomplissent certaines opérations, notamment de vente.

b) Si l'emprunteur est un salarié, la Banque pourra notifier un avis à tiers détenteur à son *employeur* et opérer ainsi une saisie sur ses salaires sans avoir à suivre une procédure spéciale (20). Il semble toutefois que la Banque ne peut exiger de l'employeur que la retenue de la partie saisissable des salaires (21). En revanche, l'employeur ne peut lui opposer une cession de salaires (22). Les effets de l'avis à tiers détenteur atteignent aussi bien les salaires échus que ceux à venir : l'article 340 alinéa 2 C.G.I. précise à ce propos que les effets de l'avis à tiers détenteur s'étendront également aux créances conditionnelles ou à terme que le contribuable - ici le débiteur

(18) Ainsi que le fait remarquer M.Cozian ("l'avis à tiers détenteur en matière de privilège du Trésor", Rev.trim.dr.com. 1967, p.75, n°21), "dans le langage fiscal, le tiers détenteur, à l'origine était ... tout individu détenant les deniers pour le compte d'autrui, tel un dépositaire ou un économe... Puis, par extension, le tiers détenteur est devenu tout débiteur quelconque d'une somme d'argent. D'où la formule... "tous fermiers, locataires, receveurs, économes et autres dépositaires et débiteurs de deniers...". En fait, la dernière catégorie, les débiteurs de deniers, englobe toutes celles qui précèdent". Il est intéressant de noter que la nouvelle formule utilisée par le législateur français (art. L.262 Liv. proc.fisc. préc.) est plus concise et vise "les dépositaires, détenteurs ou débiteurs de sommes".

(19) Civ. 2 mars 1898, S.1898, I, 448.

(20) L'art. 340 al.1 in fine C.G.I. précise bien que l'avis à tiers détenteur produit les mêmes effets qu'une saisie-arrêt validée, c'est-à-dire qu'il permet la remise au créancier par le tiers détenteur, des sommes qu'il détient pour le compte du débiteur ou qu'il lui doit, et ce jusqu'à concurrence de la somme due.

(21) V. en ce sens Rep.min. à une question du député Marcel Héraud, J.O.R.F. du 17 mai 1933, quest.3473, p.2419.

(22) C'est ce que décide l'art. 340 al.3 C.G.I. en disposant que "la cession de rémunérations, soldes ou salaires ne sera pas opposable au Trésor - par assimilation à la Banque - créancier privilégié".

de la Banque - possède à l'encontre du tiers détenteur quelle que soit la date où ces créances deviendront effectivement exigibles" (23). Cette règle présente des avantages pour toutes les créances répétitives - loyers, salaires, pensions, ... - pour autant qu'elles existent au moins en germe au moment de la saisie. Ainsi, l'effet de l'avis à tiers détenteur pourra être prolongé jusqu'à ce que le prêt soit remboursé.

c) Enfin, la B.N.D.S. peut adresser un avis à tiers détenteur à une autre banque de la place qui tient un compte de dépôt de l'emprunteur-débiteur. Les règles applicables en la matière seront celles sur la saisie des comptes en banque. De ce point de vue on a pu relever quelques difficultés pratiques. Ainsi en ce qui concerne la saisie d'un compte courant ou d'un compte joint, il a été jugé que seul le solde qui existera au prochain arrêté de compte pourra être appréhendé (24).

Autre difficulté est de savoir si l'effet de l'avis à tiers détenteur peut s'étendre aux sommes qui seront inscrites ultérieurement au compte. Il a été répondu par la négative, car dit-on, la créance doit exister au moins en germe au moment de la réception de l'avis (25).

(23) La formule employée par la Banque est la suivante : "Le Directeur général de la B.N.D.S. prie (le détenteur) de lui verser immédiatement en l'acquit de (le débiteur) sur les sommes qu'il doit, dont il est détenteur, et appartenant à ce dernier, et qui sont affectées au privilège général de la B.N.D.S., la somme de ...". Il nous semble que sur le fondement de l'art. 340 al.2 C.G.I., la Banque peut ajouter la formulation suivante : "Si vous êtes débiteur à terme ou condition, vous voudrez bien vous acquitter entre mes mains dès l'expiration du terme ou la réalisation de la condition". Cette formule est utilisée par les comptables directs du Trésor français, en référence à l'art. L.263 al.1 du liv.proc.fisc., texte semblable à l'art. 340 al.2 C.G.I. du Sénégal.

(24) Trib. civ. Seine (Référé) 2 nov. 1953, Gaz.pal. 1953, 2, 329.

(25) V. Cozian, "L'avis à tiers détenteur en matière de privilège du Trésor", art. préc. n°25. On notera avec intérêt la position de l'Administration française : "lorsqu'il (l'avis à tiers détenteur) vise un compte bancaire, les sommes inscrites ultérieurement au crédit du compte ne sont atteintes par l'avis à tiers détenteur que si elles représentent le dénouement d'opérations déjà engagées entre la Banque et son client - par exemple : versement au compte du montant d'un effet de commerce déjà remis par le client à la banque pour encaissement au jour de la réception de l'avis à tiers détenteur. Mais c'est le rôle du banquier d'opérer la ventilation entre les sommes qui sont atteintes ou non par l'avis à tiers détenteur". Rép.min. n°5415, 16 nov.1981, J.O.R.F. Ass.Nat. - Questions, 22 mars 1982, p.1160.

Un autre problème est celui du virement des salaires à un compte bancaire. On admet que "juridiquement cette inscription à un compte fait perdre à la créance son individualité et, partant, son insaisissabilité partielle" mais il semble que l'avis à tiers détenteur ne doive produire ses effets qu'à l'égard de la partie saisissable des salaires (26). En tout état de cause, si la somme inscrite au compte n'est plus la propriété de l'emprunteur-débiteur, le banquier ne doit pas déférer à un avis à tiers détenteur. Ainsi, par exemple, lorsque la somme réclamée correspond à la provision transférée au porteur d'un chèque déjà émis (27).

Aux termes du dernier alinéa de l'article 337 C.G.I., les *dirigeants de société* sont également des tiers détenteurs pour les dettes de la société (28). Les dirigeants concernés sont les gérants, les administrateurs et les directeurs (29). La B.N.D.S. peut donc en principe leur notifier un avis à tiers détenteur pour le recouvrement des prêts contractés par la société en cas de non paiement par celle-ci. Toutefois, cette action ne peut être efficace que si les dirigeants tiers-saisis n'ont pas eux-mêmes organisé leur propre insolvabilité apparente. C'est précisément pour lutter contre de telles pratiques que le dernier alinéa de l'article 340 C.G.I. décide "qu'en cas d'inexécution frauduleuse" de la demande au tiers détenteur, celui-ci devient personnellement responsable de la dette. Et dans le cas des dirigeants de sociétés, cette responsabilité devrait être solidaire (30).

(26) V. Cozian, *ibid*

(27) v. Cozian, *ibid* ; Paris 26 avril 1965, J.C.P. 1966, 14529, note Gavalda.

(28) Les dirigeants sont les organes de la société et non des tiers détenteurs. De sorte qu'en principe le Trésor - et la B.N.D.S. - ne peuvent agir qu'à l'égard de la société. L'extension de la qualité de tiers détenteur au regard du Trésor aux dirigeants avait été justifiée par le fait que celui-ci "s'est trouvé en face de certaines sociétés audacieusement constituées qui exerçaient des activités lucratives, mais n'offraient à leurs créanciers qu'un actif saisissable insignifiant, si bien qu'elles échappaient ainsi au paiement de leurs dettes fiscales". Cozian, "L'avis à tiers détenteur en matière de privilège du Trésor", art. préc. n°27, p.79.

(29) Il est intéressant de noter que d'après l'art. L.262 al.2 Liv.proc.fisc. (France) préc., les liquidateurs sont aussi considérés comme des tiers détenteurs au regard du Trésor.

(30) Les art. L.266 et L.267 Liv.proc.fisc. (France) par exemple, laisse au Tribunal de grande instance, la possibilité de déclarer les dirigeants solidairement responsables lorsque par des manoeuvres frauduleuses ou l'inobservation répétée des diverses obligations fiscales, ils ont rendu impossible le recouvrement des impositions et des pénalités dues par la société.

Il existe une controverse sur la question de savoir si l'avis à tiers détenteur doit être signifié au tiers détenteur et être dénoncé au contribuable - en ce qui nous concerne à l'emprunteur-débiteur - saisi. Dans une étude consacrée à cet autre aspect du problème, M. Cozian a répondu par l'affirmative, s'opposant ainsi à la doctrine de l'Administration française (31). Nous nous permettons de donner une réponse plus nuancée. L'article 327 C.G.I. du Sénégal dispose que l'avis à tiers détenteur "peut faire l'objet d'une notification". Celle-ci n'est donc pas imposée. Par conséquent, il nous semble que la signification à tiers détenteur n'aura pas un grand intérêt dès lors que

-
- (31) M. Cozian, "L'avis à tiers détenteur doit-il être dénoncé au contribuable saisi ?", art. préc. n°5. La position de l'Administration française telle qu'elle est exposée par cet auteur est la suivante : "l'avis à tiers détenteur est une technique de recouvrement amiable et non un acte de poursuites d'une procédure de recouvrement forcé. En conséquence, le formalisme des actes de poursuites ne peut lui être étendu". Conclusion de l'Administration (complaisamment admise par la Cour de Cassation selon l'auteur) , l'avis à tiers détenteur n'est soumis à aucune condition de forme, les comptables n'ont pas l'obligation de signaler aux contribuables la mesure prise à leur encontre. Simplement, la circulaire du 29 juin 1950 recommande une certaine prudence lorsque l'avis est adressé à une banque, "le percepteur doit avertir aussitôt le contribuable qui risquerait, sinon, d'émettre des chèques sans provision". A cette interprétation de l'Administration, M. Cozian oppose une opinion contraire fondée sur les textes, sur les principes généraux et en référence à un jugement du Tribunal d'instance de Pointe à Pitre du 11 déc. 1970 (J.C.P. éd. C.I., 1971, II, 10154) qui avait décidé que l'avis à tiers détenteur devait être dénoncé au contribuable saisi. Sur le plan des textes (art. 1843 et 1848 C.G.I. équivalents respectivement des art. 325 et 327 C.G.I. du Sénégal), l'auteur oppose à l'Administration un syllogisme inverse au sien :
 " - l'avis à tiers détenteur procédure de recouvrement forcé, est un acte de poursuites ; - or, les actes de poursuites, en matière fiscale, sont soumis aux formalités du droit commun ; - l'avis à tiers détenteur, substitut de la saisie-arrêt, doit donc être à la fois signifié au tiers détenteur et dénoncé au contribuable saisi". Au surplus, trois principes généraux peuvent conforter cette dernière proposition : 1) la nature de voie d'exécution de l'avis permettant d'appréhender les créances des contribuables implique pour qu'il puisse produire effet qu'il soit signifié au tiers détenteur et dénoncé au contribuable dépouillé de sa créance ; 2) les délais du contentieux devant permettre au contribuable de critiquer dans le délai d'un mois par la voie de l'opposition à poursuites, un avis à tiers détenteur qu'il estime irrégulier - or l'Administration fait courir le délai de l'opposition du jour de l'envoi de l'avis à tiers détenteur, c'est-à-dire d'un événement qui n'est pas porté à la connaissance du contribuable ; 3) enfin, la règle du secret fiscal qui met le tiers détenteur, ignorant la nature de la créance du contribuable, à la merci d'un recours de son créancier si la saisie des fonds est irrégulière.

l'avis tel qu'il est formulé permet au tiers de vérifier sa régularité. En effet, la Banque mentionne expressément dans l'avis tous les éléments nécessaires à cette vérification : la reproduction du texte de la loi n°64-59 du 25 juillet 1964 affectant d'un privilège le recouvrement de certaines créances de la B.N.D.S. ; le montant de la somme et la date de son exigibilité et surtout la nature de prêt de la créance, son numéro, la date d'octroi et l'organe de la Banque l'ayant consenti. En revanche, la "dénonciation" - c'est-à-dire la notification- à l'emprunteur-débiteur peut être nécessaire pour protéger les intérêts de certaines personnes en relation avec lui : ainsi éviter par exemple qu'il n'émette des chèques sans provision.

B - Les poursuites

Nous avons mentionné qu'aux termes de l'article 2 de la loi n°64-59 du 25 juillet 1964, la B.N.D.S. peut poursuivre le recouvrement de ses créances consécutives à des prêts, comme en matière de contributions directes. La procédure de poursuites est organisée par les articles 323 et suivants du C.G.I. du Sénégal.

D'une manière générale, tout retard dans le paiement d'un prêt fait l'objet d'une mise en demeure par laquelle les services d'exploitation chargés de la gestion du dossier invitent l'emprunteur à régulariser sa situation à l'égard de la Banque dans les meilleurs délais. En cas d'inexécution, une seconde mise en demeure lui est adressée. Il est cette fois prié de régulariser la situation de son compte dans un délai de huit jours à compter de la date d'expédition. Si, au terme de ce délai, l'emprunteur ne s'exécute pas, le dossier est transmis aux services du recouvrement pour que les poursuites nécessaires soient engagées. A cette fin, la B.N.D.S. dispose de ses propres agents de poursuites faisant fonction d'huissier et porteurs de commission, délivrée par le Ministre des Finances pour l'exercice de leur mission.

Dans une première phase, l'emprunteur est convoqué pour obtenir de lui des engagements fermes concernant la régularisation de sa situation. Lorsqu'aucune exécution ne s'en est suivie, l'emprunteur reçoit une sommation sans frais ainsi qu'il est prévu à l'article 324 alinéa 1er C.G.I. C'est seulement au terme de douze jours à compter de l'envoi de la sommation que la Banque pourra notifier un commandement à l'emprunteur. Dès lors "trois jours après la signification du commandement, il peut être procédé à la saisie dans les formes prescrites par le Code de procédure civile" (32). La Banque peut procéder en particulier à une saisie-exécution des meubles et effets du débiteur dans les formes prévues aux articles 411 et suivants du Code de procédure civile. L'agent de poursuite de la Banque établit un procès-verbal de saisie-exécution contenant la désignation détaillée des objets saisis qui deviennent ainsi juridiquement indisponibles, et l'indication du jour et de la place où aura lieu la vente des biens par un commissaire priseur.

A la lumière des nombreuses difficultés que rencontrent les agents de poursuites dans l'exercice de leurs fonctions, il importe de rappeler brièvement quelques principes généraux en matière de saisie-exécution.

Il peut arriver que l'agent de poursuites se retrouve devant des portes closes ou que leur ouverture soit refusée. Dans de telles hypothèses, l'article 415 C.pr.civ. lui donne le droit d'établir un gardien aux portes pour empêcher que les biens à saisir ne soient détournés. Il doit alors, selon le même texte, se rendre sur le champ "sans assignation, devant le Président du tribunal ou le juge de paix, ou, à son défaut, devant le commissaire de police, et dans les communes où il n'y en a pas, devant le maire, et à son défaut, devant l'adjoint, en présence duquel l'ouverture des portes, même celle des meubles fermants, est faite au fur et à mesure de la saisie".

(32) Art. 324 al.1 in fine C.G.I.

On précisera que la loi déclare certains biens insaisissables (33). La raison en est que le législateur ne veut pas que le débiteur soit dépouillé des biens nécessaires pour assurer sa subsistance ou pour exercer son activité professionnelle. Cependant, exceptionnellement, ces objets peuvent être saisis dans des cas limitativement énumérés par l'article 421 C.pr.civ. Ainsi, peuvent être saisis, notamment les objets pour sommes dues à celui qui a prêté pour les acheter. Ce sera souvent le cas pour le matériel professionnel financé à l'aide du prêt et qui, en tout état de cause, est en principe grevé de nantissement. Toutefois, par le jeu cumulé de l'article 421 alinéa 2 et de l'article 420-2° C.pr.civ., il ressort que "le coucher - la literie - nécessaire des saisis, ceux de leurs enfants vivant avec eux, les habits dont les saisis sont vêtus et couverts" ne peuvent être saisis pour aucune créance.

Le procès-verbal de saisie-exécution mentionne le nom et l'adresse du gardien solvable désigné et dont la charge est de conserver les objets saisis. La désignation du gardien appartient en principe au saisi (34). S'il ne présente un gardien solvable ayant la qualité requise l'agent de poursuites procède lui-même à cette nomination. Lorsque la saisie porte sur des animaux et ustensiles servant à l'exploitation des terres, le gardien, qui dans ce cas, fera fonction de gérant de l'exploitation, peut être désigné par le Président du Tribunal ou le juge de paix à la demande du saisissant. Si en principe, le choix du gardien est libre, l'article 426 C.pr.civ. interdit de désigner comme gardiens, notamment le saisissant. On a justifié cette règle par le souci "d'éviter les heurts qui ne manqueraient pas de se produire si le créancier saisissant devait assurer lui-même, contre le gré de son débiteur, la garde

(33) V. art. 420 C.pr.civ.

(34) Art. 424 C.pr.civ.

des meubles qui appartiennent à ce dernier" (35). En revanche, selon toujours l'article 426 C.pr.civ., peuvent être désignés comme gardiens "le saisi, son conjoint, ses parents, alliés et domestiques... de leur consentement et de celui du saisissant". Cette solution comme le fait remarquer M.Perrot, peut paraître surprenante, mais "elle est souvent préférable, car elle laisse au débiteur la faculté de détenir les objets dont il est toujours le propriétaire , et, psychologiquement, il est bon qu'il en soit ainsi" (36).

§ 2 - Les recouvrements contentieux ou judiciaires

En matière de recouvrement contentieux, différentes mesures peuvent être envisagées par la B.N.D.S. Leur finalité est différente selon qu'il s'agit d'obtenir un titre exécutoire (A) des mesures conservatoires (B) ou des mesures d'exécution (C) (37).

A - Les mesures destinées à obtenir un titre exécutoire

En ce qui concerne les mesures destinées à obtenir un titre exécutoire, il s'agit pour la Banque créancière de pouvoir agir en vertu d'une décision judiciaire ou d'une ordonnance d'injonction de payer.

1°) Pour ce qui concerne la *décision judiciaire*, aux termes de l'article 32 alinéa 1 C.pr.civ., "les instances en matière civile et commerciale sont introduites par assignation sauf comparution volontaire des parties". L'assignation est portée devant le tribunal "d'instance" de Dakar, compétent en vertu de la clause attributive de juridiction contenue dans la convention d'ouverture de crédit. Cette action devant le tribunal aboutit à un jugement constituant un titre exécutoire lequel permet de saisir et faire vendre les biens du débiteur.

(35) R.Perrot, "Voies d'exécution", *Les Cours de droit*, 1978, p.87.

(36) *ibid*, p.86.

(37) Nous ne ferons ici que rappeler les principes qui régissent ces diverses institutions. Il ne faut jamais oublier une chose importante : octroyer des crédits, c'est bien ; recouvrer les créances, c'est mieux.

2°) Quant à la procédure d'*injonction de payer*, elle est une procédure simplifiée prévue pour le recouvrement des petites créances de sommes d'argent et imaginée surtout pour les besoins du commerce. La B.N.D.S. peut y recourir lorsque sa créance est d'origine contractuelle et ne dépasse pas cinq cent mille francs C.F.A. en principal. Elle peut également le faire lorsque l'engagement du débiteur résulte d'une lettre de change acceptée, d'un billet à ordre ou d'un chèque dont la provision s'est révélée insuffisante et ce, quel qu'en soit le montant (38). La Banque doit déposer au greffe du tribunal dans le ressort duquel le débiteur est domicilié (39) ou adresser au président du tribunal une requête en y joignant tous documents de nature à justifier de l'existence et du montant de la créance et à en établir le bien fondé (40). Le président du tribunal autorise au bas de la requête la signification d'une injonction de payer si la créance lui paraît justifiée (41). Avis de l'injonction de payer est notifié au débiteur soit par lettre recommandée du greffier avec demande d'avis de réception, lorsque la créance est inférieure ou égale à trois cent mille francs C.F.A. en principal, soit par exploit d'un huissier lorsque la créance est supérieure à cette somme ou en l'absence d'avis de réception constatant la délivrance au destinataire (42). La notification contient sommation au débiteur d'avoir à satisfaire à la demande de la Banque dans le délai d'un mois et sous peine d'y être contraint par toutes les voies de droit. Le débiteur dispose d'un délai d'un mois pour formuler un contredit, c'est-à-dire faire valoir des moyens de défense. A défaut de contredit dans le délai prescrit, l'injonction de payer est, sur la réquisition de la Banque, visée sur l'original de la requête par le président du tribunal et revêtue par le greffier de la formule exécutoire. S'il y a contredit, le tribunal procède à une tentative de conciliation ou statue d'office et rend un jugement exécutoire.

(38) Art. 776 C.pr.civ. modifié par le décret n°76-1031 du 19 oct. 1976.

(39) En effet, l'art. 784 C.pr.civ. dispose que "la procédure d'injonction de payer est de la compétence exclusive du tribunal du domicile du ou de l'un des débiteurs nonobstant toute clause attributive de juridiction. L'incompétence de tout autre tribunal peut être soulevée en tout état de cause et sera prononcée, même d'office, par le juge". Toutefois, l'art. 786 du même code prévoit que "lorsque le montant de la créance en principal est du taux de compétence du juge de paix, la demande est portée devant ce magistrat".

(40) V. art. 777 C.pr.civ. parmi les pièces à conviction, le texte mentionne spécialement "tous écrits émanant du ou des débiteurs et visant la reconnaissance de la dette ou un engagement de payer".

(41) Art. 778 al.1 C.pr.civ.

(42) Art. 780 al.1 C.pr.civ.

La procédure d'injonction de payer présente l'avantage de pouvoir être menée par la Banque elle-même, d'être rapide et peu coûteuse.

B - Les mesures conservatoires

Les mesures conservatoires, ainsi que leur nom l'indique, ont pour effet la conservation de droits ou de biens du patrimoine du débiteur. Ce sont par ordre d'intérêt décroissant, l'inscription de nantissement judiciaire, la saisie conservatoire, la saisie-arrêt et la saisie des salaires.

1°) L'article 918 C.O.C.C., qui renvoie pour la procédure à l'article 407 C.pr.civ., dispose que "tout créancier peut... faire inscrire à titre provisoire puis complémentaire une *hypothèque* pour sûreté de sa créance sur les immeubles du débiteur".

Les conditions d'autorisation de la prise d'inscription provisoire sont énoncées par l'article 401 C.pr.civ. : urgence... péril... créance paraissant fondée en son principe. Lorsque ces conditions sont réunies, la Banque peut obtenir du Président du Tribunal ou du Juge de paix de la situation de l'immeuble, une ordonnance l'autorisant à faire inscrire une hypothèque judiciaire sur les immeubles de son débiteur. L'article 407 C.pr.civ. distingue soigneusement selon que l'immeuble est ou non immatriculé. Si l'immeuble est immatriculé, la Banque peut être autorisée à prendre inscription conservatoire d'une hypothèque forcée (43). Dans ce cas, l'ordonnance en même temps qu'elle précise le montant de la créance garantie par l'inscription, désigne le numéro du titre foncier de l'immeuble grevé. C'est donc la décision de justice qui emporte inscription d'hypothèque. En revanche, si l'immeuble n'est pas immatriculé, la Banque sera autorisée à inscrire une hypothèque judiciaire. Dans ce second cas, l'inscription ne peut être obtenue par la Banque que sur présentation des documents visés à l'article 407 alinéa 3 C.pr.civ.

(43) L'hypothèque forcée, selon l'art. 914 al.1 C.O.C.C., est celle qui est conférée, sans le consentement du débiteur, soit par la loi, soit par une décision de justice.

La Banque doit assigner au fond dans le délai fixé par l'ordonnance. En outre, elle doit, dans les deux mois à dater du jour où la décision ayant statué sur le bien-fondé de la créance est devenue définitive, prendre une inscription complémentaire qui se substitue rétroactivement à la première. Il est très important de rappeler cette règle car, faute d'inscription complémentaire dans le délai prescrit, la première inscription devient rétroactivement sans effet et sa radiation peut être demandée par toute partie intéressée, aux frais de l'inscrivant (44).

L'inscription d'hypothèque forcée ou judiciaire permet à la Banque d'être aussi garantie qu'un créancier bénéficiaire d'une inscription d'hypothèque conventionnelle.

En matière d'hypothèque judiciaire provisoire, la question s'est posée de savoir si celle-ci a pour effet de rendre l'immeuble indisponible. Jusqu'en 1984, la jurisprudence et la doctrine française avaient décidé que l'hypothèque conservatoire produisait des effets plus énergiques qu'une hypothèque ordinaire, en ce sens qu'elle rendait l'immeuble indisponible et entraînait même pour le débiteur l'interdiction d'aliéner. Par un arrêt de principe, semble-t-il, du 2 novembre 1983 (45), la troisième Chambre civile de la Cour de Cassation a décidé que "l'inscription provisoire d'hypothèque judiciaire n'a plus pour effet de créer, entre les mains du propriétaire du bien grevé, une indisponibilité de celui-ci qui... ne résulte que de la saisie" et qu'elle "n'entraîne pas dépossesion du débiteur" (46).

(44) Art. 404 al.4 C.pr.civ.

(45) Bull. civ. III, n°212, p.162 ; D.1984, I.R. 46 ; Rev.trim.dr.civ. 1984, p.174, obs. R.Perrot ; Rép.Defrénois 1985, art. 33450, p.55, note Ph.Théry

(46) Sur la question, V. not. J.Lafond, "Feu l'inscription d'hypothèque judiciaire provisoire", J.C.P. 1984, éd.N, I, p.339 ; "L'indisponibilité" de l'immeuble grevé d'une inscription d'hypothèque judiciaire provisoire (art. 2092-3 C.civ.) J.C.P. 1979, éd.N, I, p.109 ; M.Galimard, "La sécurité des transactions mise en échec par la procédure d'inscription provisoire d'hypothèque judiciaire", Gaz.pal. 1975, 2, 499 ; P.Laroche de Roussaire, "L'inscription d'hypothèque judiciaire emporte-t-elle inaliénabilité de l'immeuble qui en est grevé ?", Rép.Defrénois, 1975, art.30983 ; J.Viatte, "Les effets de l'inscription provisoire d'hypothèque judiciaire et leur cessation", Gaz.pal. 1979, I, 319.

2°) Il résulte de la combinaison des articles 876 alinéa 2 et 406 C.pr.civ., que la Banque peut également être autorisée à titre exceptionnel par le président du tribunal ou par le juge de paix à prendre une inscription de *nantissement judiciaire sur le fonds de commerce* de son débiteur si ce dernier est commerçant. Les conditions de fond sont les mêmes qu'en matière d'inscription d'hypothèque forcée ou judiciaire, à savoir qu'il y ait urgence et que le recouvrement de la créance paraisse en péril.

3°) Pour toute créance paraissant fondée en son principe et dont le recouvrement semble en péril, la B.N.D.S. peut être autorisée à saisir conservatoirement les meubles corporels et incorporels appartenant à son débiteur. La *saisie conservatoire* permet de faire saisir en cas d'urgence les biens du débiteur avant même qu'un jugement soit intervenu. La Banque doit présenter une requête au président du tribunal ou au juge de paix du domicile du débiteur ou dans le ressort duquel sont situés les biens à saisir. Elle aura intérêt à fournir tous documents permettant de justifier de l'existence et du montant de la créance et d'établir qu'il y a urgence. Dès lors qu'elle bénéficie d'une ordonnance l'autorisant à pratiquer saisie conservatoire, la Banque peut faire immédiatement procéder à la saisie. Mais elle doit, à peine de nullité, ou assigner en validité de saisie-conservatoire ou assigner au fond dans le délai fixé par l'ordonnance (47). Par la saisie conservatoire, le débiteur se trouve interdit d'aliéner les biens saisis. Le jugement qui valide la saisie conservatoire la convertit en saisie-exécution.

4°) La B.N.D.S. peut également poursuivre le recouvrement de sa créance par la procédure de *saisie-arrêt* (48). Celle-ci permet à tout créancier dont la créance est certaine, liquide et exigible, d'immobiliser entre les mains d'un

(47) V. art.401 al.2 C.pr.civ.

(48) Pour une étude complète de cette institution, V. Mme Mame Madiore Boye, "De la procédure de saisie-arrêt en droit sénégalais", Revue sénégalaise de droit", n°11, juin 1972, p.41.

tiers - toute personne débitrice de la restitution de l'actif envers le débiteur poursuivi de la Banque -, les sommes, objets et effets mobiliers saisissables appartenant à son débiteur. Cette action a pour but d'abord de garantir les sommes dues et ensuite d'en obtenir paiement. Aussi, la saisie-arrêt est-elle considérée comme une mesure conservatoire à son début, transformée en mesure d'exécution dès qu'elle est validée par un jugement. En application de l'article 362 C.pr.civ, si la créance résulte d'un titre revêtu de la formule exécutoire, la Banque peut pratiquer saisie-arrêt en s'adressant directement à un huissier et donc sans autorisation préalable du juge. Il nous semble que la notion de "formule exécutoire" doit s'entendre dans le cas d'un acte sous seing privé, au sens d'obligation certaine, liquide et exigible réunissant toutes les qualités requises pour donner lieu à une exécution forcée. La difficulté réside dans la définition de la notion de titre lorsqu'on est en présence d'un simple acte sous seing privé. Deux conditions paraissent nécessaires pour qu'un écrit ait valeur de titre. Il faut d'une part que l'écrit ait force probante. Ce qui est le cas d'un jugement ou d'un acte authentique comme l'acte notarié. En ce qui concerne l'acte sous seing privé, l'existence de cette condition n'est pas toujours évidente. Ainsi, si l'acte sous seing privé n'est pas rédigé en entier de la main de celui qui le souscrit, l'article 22 alinéa 2 C.O.C.C. exige que celui qui s'engage écrive de sa main, outre sa signature, un bon pour ou un approuvé portant en toutes lettres le montant de son obligation. A défaut de ces mentions, l'écrit n'aurait pas force probante et, dès lors, il ne pourrait valoir titre.

D'autre part, deuxième condition, il faut que le titre se suffise à lui-même. Cela signifie qu'il doit individualiser nettement l'obligation, à l'instar d'une décision de justice, dont on poursuit le recouvrement et exclure toute incertitude sur l'existence et l'étendue de la créance que l'on entend recouvrer (49).

(49) V. les observations de M.R.Perrot in Rev.trim.dr.civ. 1984, p.172. V. égal. Trib.gr.inst. de Grenoble, réf. 29 juin 1983 (D.1985, 13, note J.Prévault) qui rappelle le principe selon lequel "pour qu'un acte sous seing privé puisse constituer un titre à l'appui d'une saisie-arrêt, il faut qu'il contienne obligation exécutoire à la charge de la partie saisie, et qu'il se suffise à lui même".

En vertu de l'ordonnance obtenue ou de son titre, la Banque pourra procéder à la saisie par exploit d'huissier ou exploit de saisie-arrêt, c'est-à-dire "l'acte par lequel le créancier saisissant fait défense au tiers saisi de remettre au débiteur saisi les sommes, objets ou effets mobiliers qu'il doit à ce dernier" (50).

A défaut de titre, la Banque doit obtenir sur présentation d'une requête, "la permission du juge du domicile du débiteur ou du tiers saisi" (51). Dès la signification de l'opposition, les sommes, objets et effets détenus par le tiers-saisi pour le compte du saisi deviennent juridiquement indisponibles (52). Ces sommes, objets et effets sont dès lors affectés à la sûreté de la créance de la Banque. Le tiers-saisi ne peut valablement se libérer entre les mains du débiteur saisi auquel est fait défense de recouvrer sa créance ou d'en disposer. Pour autant la Banque ne peut appréhender les biens saisis que si un jugement de validité est intervenu, lequel transforme la saisie en saisie-exécution. Précisément, lorsque la saisie-arrêt porte sur des effets ou objets, l'exécution du jugement de validation consiste en la vente aux enchères publiques des biens saisis-arrêtés et la répartition des deniers entre les créanciers.

On notera quela B.N.D.S. peut également pratiquer une saisie entre ses propres mains, notamment sur les titres en dépôt appartenant à l'emprunteur-débiteur.

(50) Mme Mame Madiore Boye, art.préc. p.47.

(51) Art. 362 C.pr.civ. Pour permettre au juge d'apprécier l'opportunité de la requête, la Banque aura intérêt non seulement à joindre à celle-ci toutes les pièces nécessaires permettant d'établir que sa créance est certaine, liquide et exigible, mais aussi à fournir toutes les justifications relatives aux diverses vaines tentatives qu'elle a faites pour recouvrer sa créance - sommation interpellative, lettre ou mise en demeure avec accusé-réception... -.

(52) Il est intéressant de noter que dans un arrêt du 16 nov. 1983 (Gaz.pal. 1984, n°330 à 332, p.16), la 5e Chambre B de la Cour d'Appel de Paris a déclaré insaisissables les sommes promises par un établissement financier dans le cadre d'une ouverture de crédit. Selon la Cour, celle-ci n'a pas pour effet de rendre l'établissement financier débiteur des fonds qu'il s'est engagé à fournir au bénéficiaire sous certaines conditions. Dès lors, le bénéficiaire ne dispose que d'un droit exclusivement attaché à sa personne, et par suite, les sommes promises restent dans le patrimoine de l'établissement financier jusqu'à leur remise effective et ne sont pas saisissables avant la réalisation du crédit.

5°) La *saisie-arrêt des rémunérations* - salaires, traitements ou pensions - est soumise à un régime particulier en raison du caractère alimentaire des créances de salaires. L'article 381 C.pr.civ. fixe le pourcentage de salaire, traitement ou pension pouvant être saisi. Pour le calcul de la retenue, on tient compte, quant il s'agit d'un emprunteur du secteur privé, du salaire ou traitement brut global, c'est-à-dire avec tous les accessoires : primes, commissions, etc... (53).

Toute procédure de saisie-arrêt portant sur des traitements ou salaires doit être précédée à peine de nullité d'une tentative de conciliation (54). Si un accord intervient entre la Banque et le débiteur, un procès-verbal de cession de traitement ou salaire est signé. Si aucun accord n'est possible, et que la créance est indiscutable, la procédure de saisie-arrêt est alors engagée. Le greffier du tribunal prévient le tiers-saisi qui doit procéder aux retenues correspondant au pourcentage saisissable suivant le barème fixé par l'article 381 C.pr.civ. Les retenues effectuées à chaque échéance sont alors versées au greffier soit directement, soit par virement bancaire ou postal. La Banque pourra sur sa demande et sur autorisation du Président du tribunal ou du magistrat délégué par lui, obtenir du greffier paiement des sommes bloquées après prélèvement de deux pour cent sur les encaissements et les paiements effectués pour rémunération des diligences de ce dernier (55). La Banque continuera à percevoir trimestriellement les sommes retenues jusqu'à extinction des causes de la saisie ou jusqu'à ce que le tiers-saisi déclare ne plus rien devoir au débiteur saisi.

(53) V. Mme Mame Madiore Boye, art.préc. P.50.

(54) Art. 362 al.2 C.pr.civ.

(55) Art. 393 C.pr.civ.

C - Les mesures d'exécution

Les mesures d'exécution permettent la réalisation au profit de la Banque d'éléments du patrimoine de son débiteur. Il peut s'agir soit d'une saisie-exécution portant sur les meubles, soit d'une saisie immobilière portant sur les immeubles. Pour pratiquer l'une ou l'autre des deux saisies, la Banque doit être pourvue d'un titre exécutoire (56).

1°) La saisie-exécution

Seuls les meubles corporels peuvent faire l'objet d'une saisie-exécution. Celle-ci est confiée à un huissier. En ce qui concerne la procédure, la saisie-exécution doit être précédée d'un commandement préparatoire à la personne ou au domicile du débiteur et contenant notification du titre exécutoire à ce dernier. La saisie proprement dite ne peut intervenir qu'un jour au moins après le commandement (57). La vente ne pouvant avoir lieu que huit jours après la signification de la saisie au débiteur (58). Elle est précédée d'une publicité faite un jour avant (59). Aux termes de l'article 445 al.1, la vente a lieu "soit sur le plus prochain marché public, soit en la salle des ventes s'il en existe une, soit au lieu de la saisie". La Banque perçoit le prix de la vente sous déduction des frais.

2°) La saisie-immobilière

La procédure de saisie-immobilière comporte des formalités nombreuses et compliquées. Le principe de cette saisie est posé par l'article 481 alinéa 1 C.pr.civ. qui dispose que tout "créancier pourvu d'un titre exécutoire peut, à défaut de paiement à l'échéance, poursuivre la vente par expropriation forcée des immeubles de son débiteur ou de ceux affectés à sa créance".

(56) Art. 411 C.pr.civ. pour la saisie-exécution, et 481 pour la saisie immobilière.

(57) Art. 411 C.pr.civ.

(58) Art. 441 C.pr.civ.

(59) Art. 445 al.2 C.pr.civ.

Pour parvenir à la vente forcée, deux formalités sont nécessaires.

- D'une part, la Banque doit faire signifier au débiteur un commandement à fin de paiement. Le commandement doit contenir certaines mentions, notamment "l'avertissement que, faute de payer, le commandement pourra être inscrit à la Conservation foncière et vaudra saisie. Dès l'accomplissement de cette formalité", "l'énonciation que, faute de paiement dans les quinze jours, la vente de l'immeuble sera poursuivie" (60). Dans le cas d'immeubles non immatriculés dont elle entend poursuivre la vente, la Banque doit requérir au préalable leur immatriculation (61).

- D'autre part, à défaut de paiement dans les délais requis, le commandement doit faire l'objet de publication sous forme d'inscription à la Conservation de la propriété foncière. Concrètement, l'original du commandement est visé par le conservateur qui procède alors à l'inscription au moyen de la copie qui lui est remise. Le défaut de visa rend l'inscription inopposable. Précisément, à compter de l'inscription du commandement laquelle vaut saisie, le débiteur ne peut plus jusqu'à la fin de l'instance ni aliéner, ni grever d'aucun droit réel ou charge, l'immeuble saisi à peine de nullité.

Les conditions de la vente sont fixées dans un cahier des charges déposé, à peine de nullité absolue des poursuites, au greffe du tribunal dans les trente jours suivant le visa du commandement par le conservateur. L'acte de dépôt doit contenir la date de la vente qui ne peut intervenir qu'au delà de quarante cinq jours et dans un délai maximum de quatre vingt dix jours après la formalité de dépôt (62).

Les intéressés peuvent formuler des oppositions, des demandes de nullité de poursuites ou faire connaître les modifications qu'ils proposent à la rédaction du cahier des charges, sous forme de dires et observations. Ces

(60) Art. 285-3° et 7° C.pr.civ.

(61) Art. 481 al.2 C.pr.civ.

(62) Art. 494 C.pr.civ.

oppositions, demandes, dires et observations sont consignés sur le cahier des charges huit jours au moins avant le jour fixé pour la vente. Il est statué en dernier ressort par le tribunal à l'audience même à laquelle doit avoir lieu la vente. Auparavant, il doit être procédé au moins trente jours avant la date de la vente à une publicité. Celle-ci doit se faire sous forme d'une part, d'insertion dans un journal local ou à défaut dans le journal officiel, et d'autre part, d'apposition de placards (63).

L'adjudication aux enchères publiques pourra alors avoir lieu. La Banque reçoit le prix sous déduction des frais de poursuites (64).

Malgré les modes de recouvrement que la Banque met en place pour éviter les impayés et bien qu'elle dispose de moyens pour poursuivre les débiteurs défaillants, il existe d'importants impayés, preuve des difficultés de récupération des créances.

(63) Art. 497 C.pr.civ.

(64) Art. 516 C.pr.civ.

Section III : La situation des impayés

La Direction des Recouvrements a adopté une catégorisation des créances par nature et par terme. Cette classification lui permet de dégager les impayés normaux de chaque exercice pour chaque type de crédit, les créances normales à virer en douteux, les créances irrécouvrables. Le critère objectif retenu pour les créances à virer en douteux est le suivant : tout compte n'ayant pas mouvementé pendant six mois au moins pour les échéances mensuelles, six mois à un an pour les remboursements annuels. En ce qui concerne les crédits dont le remboursement est assuré par prélèvement sur la pension du débiteur, si le montant de l'échéance est relativement élevé par rapport à la pension et que la Banque ne peut donc le prélever en totalité et s'il s'avère par ailleurs qu'il n'y a pas de garantie fiable, le dit montant sera viré en douteux.

Il est intéressant de noter que la Banque Camerounaise de Développement considère comme créances douteuses celles qui présentent douze mois d'impayés successifs pour des crédits à remboursement mensuel, quatre trimestres d'impayés successifs pour des crédits à remboursement trimestriel et deux ans d'impayés successifs pour des prêts à remboursement annuel.

En matière d'impayés, la B.N.D.S. a hérité du C.P.S. et de la B.S.D. d'un lourd héritage (§ 1). Historiquement, les causes d'impayés ont été diverses et leur importance a été inégale selon les secteurs (§ 2). Mais compte tenu des ressources financières limitées de la Banque, ces impayés sont devenus très vite globalement un sujet de préoccupation, ce qui a nécessité de nombreuses mesures ponctuelles mais également d'ordre structurel pour assainir les comptes clients débiteurs (§ 3).

§ 1 - Le lourd héritage

A sa création en 1964, la B.N.D.S. a hérité d'un montant élevé d'impayés qu'avaient enregistré les deux établissements - le C.P.S. et la B.S.D. - auxquels elle a succédé. En effet, au 31 mars 1964, les créances impayées du C.P.S. s'élevaient à 559 millions de francs C.F.A. (65). Les créances douteuses et contentieuses de la B.S.D. représentaient quant à elles au 30 septembre 1965 la somme de 50 559 131 francs C.F.A.

Les causes de ces impayés et la qualité des débiteurs concernés étaient diverses. Ce sont notamment et s'agissant du C.P.S., des "commerçants bénéficiaires de quotas de riz et qui avaient en fait détourné les fonds qui leur avaient été avancés dans le but de promouvoir un commerce sénégalais. Mais la grande majorité des débiteurs était composée de salariés du secteur public, d'artisans, de petits entrepreneurs, de quelques personnalités religieuses et politiques" (66).

S'agissant de la B.S.D., près de 58 % des impayés sur créances douteuses et contentieuses - soit 29 322 748 francs C.F.A. - enregistrés au 30 septembre 1965, représentaient des sommes détournées en 1963 par divers agents (67). Quant aux impayés sur créances normales, ils concernaient pour l'essentiel les programmes agricoles et la commercialisation des arachides. Par exemple, en 1965, l'ex-Office de Commercialisation Agricole (O.C.A.) était redevable de la B.N.D.S. au titre du programme de 1963 d'une somme de 262 387 727 francs C.F.A. représentée par les stocks de matériels et produits non distribués aux coopératives (68).

(65) Les créances impayées du C.P.S. n'avaient en réalité pas cessé d'augmenter de façon inquiétante depuis sa création en 1960. Ainsi, les impayés ont évolué de la manière suivante : 44 millions au 30 juin 1960 ; 91 millions au 30 juin 1961 ; 241 millions au 30 juin 1962 ; 409 millions au 30 juin 1963 ; 501 millions au 31 déc. 1963. V. Rapport d'activité B.N.D.S., 1er juillet 1964-30 septembre 1965, p.31.

(66) Rapport d'activité B.N.D.S. 1er juillet 1964-30 septembre 1965, p.31

(67) Ibid, p.33.

(68) Ibid

Il apparaît ainsi que dès sa création, la B.N.D.S. s'est trouvée confrontée au difficile problème de l'importance des impayés et à la mise en oeuvre des moyens pour les enrayer. Par rapport à notre période de référence, c'est-à-dire 1976, on constate à la lecture du tableau 45 que la situation des impayés dans leur ensemble s'est constamment dégradée jusqu'en 1981, à l'exception des années 1978 et 1983 qui ont vu une diminution des créances non recouvrées. En 1976, le montant des impayés a doublé par rapport à 1975 ; il en a été de même en 1980 par rapport à l'année précédente. Ces impayés ont concerné toutes les catégories de crédits mais leur importance relative varie d'une année sur l'autre. Ainsi, par exemple, en 1983, les impayés les plus importants ont été constatés dans l'industrie, l'agricole individuel, les prêts personnels et l'immobilier. En 1980, les impayés sur crédits investissements ou industriels, soit 3 129 442 842 francs C.F.A. ont représenté quarante pour cent des impayés de l'exercice.

Tableau 45 : Evolution des impayés depuis 1976 (en francs C.F.A.)

:	AU 30 SEPTEMBRE	:	MONTANT TOTAL DES IMPAYES
:		:	
:	1976	:	2 841 494 466
:	1977	:	3 138 729 202
:	1978	:	3 051 143 459
:	1979	:	3 853 101 478
:	1980	:	7 693 982 111
:	1981	:	9 562 750 173
:	1982	:	-
:	1983	:	7 500 000 000
:	1984	:	9 800 000 000

Sources : Rapports d'activité B.N.D.S.

§ 2 - Les causes des impayés de la B.N.D.S.-

Il ressort du dépouillement des rapports d'activité de la Banque et des entretiens qui nous ont été accordés par diverses personnalités que les impayés procèdent d'un cumul de causes nombreuses et variées que l'on peut regrouper en trois rubriques : celles qui sont le fait de la Banque (A), celles qui tiennent aux débiteurs (B), enfin celles qui sont extérieures aux parties (C).

A - Les causes imputables à la Banque

Parmi les causes tenant à la Banque elle-même, on relève historiquement d'abord une mauvaise appréciation dans certains cas de la solvabilité du client. Il en est ainsi des crédits qui ont été parfois accordés notamment à des organismes coopératifs dont les membres - des commerçants - ne présentaient aucune surface financière ou avaient offert leur garantie aux autres banques de la place (69). Dans d'autres cas, l'inorganisation du secteur que l'on veut promouvoir, l'incompétence et l'inexpérience des clients, n'ont pas été suffisamment prises en compte comme elles auraient dû l'être dans la décision d'octroi de crédit (70). Enfin, on constate également des impayés dus au fait que la Banque ne remplissait pas toujours ses fonctions selon des méthodes orthodoxes. On note ainsi d'anciens crédits - quelques fois antérieurs à la B.N.D.S. - consentis sans prise de garantie alors que cela s'imposait ou sans domiciliation de salaire bien que cela soit possible (71). On a relevé par ailleurs des prêts dont les risques sont couverts par des garanties difficiles sinon impossibles à réaliser (72) ; ou encore des garanties qui ont subi des dépréciations telles qu'elles étaient devenues dérisoires voire inexistantes (73) sans que la Banque ait songé à un remplacement ou à une élévation corrélative de leur plafond.

(69) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1975-1976, p.24.

(70) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1975-1976, p.26 ; 1976-1977, p.30 en ce qui concerne le secteur commercial et celui de la pêche.

(71) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1982-1983, p.33.

(72) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1978-1979, p.39 ; 1976-1977, p.32 pour le matériel d'exploitation.

(73) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1975-1976, p.28.

Le manque de suivi du client entraînait comme conséquence que la Banque s'apercevait un peu tard que ce dernier avait changé soit d'adresse, soit d'emploi ou qu'il était décédé. Parfois, les sommes prêtées étaient trop vite débloquées avant même que toutes les formalités de garantie ne soient accomplies et les modes de recouvrement mis en place. La négligence de certains services de la Banque allait même jusqu'à la disparition de certains dossiers clients (74).

B - Les causes imputables aux débiteurs

Au nombre des causes d'impayés imputables aux débiteurs, on notera avant tout la négligence (75) et la mauvaise volonté de certains clients pourtant solvables. Ceux-ci notamment lorsqu'ils pensent être assurés du soutien potentiel ou effectif des pouvoirs publics, refusent simplement d'honorer leurs engagements à l'égard de la Banque. De ce fait, les agents de poursuites et les porteurs de contrainte se sont souvent vus éconduits avec parfois une arrogance vexatoire. Ce qui explique sans le justifier, un certain laxisme dans le passé en matière d'actions de poursuites. Il serait nécessaire qu'à l'avenir le mécanisme de protection des agents de poursuites prévu par l'article 4 de la loi n°64-59 du 25 juillet 1964, soit plus souvent mis en oeuvre et aboutisse réellement à la condamnation des coupables (76).

(74) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1979-1980, p.32. L'outil informatique que possède actuellement la B.N.D.S. permettra sans doute d'éviter à l'avenir la répétition de tels événements.

(75) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1978-1979, p.39.

(76) Ce texte prévoit "qu'en cas d'injures ou de rébellion contre les agents de poursuites de la B.N.D.S., ceux-ci dressent un procès verbal ; ce procès verbal est enregistré et envoyé au Ministère chargé de l'administration territoriale lequel dénonce les faits au tribunal s'il y a lieu". Il est évident que le pouvoir discrétionnaire de dénonciation de l'administration peut constituer un goulot d'étranglement dans la mesure où elle sert de passoire dans les cas de filtrage, ceci serait considéré comme une censure. Il nous semble donc qu'une intervention du législateur pour permettre aux agents de poursuites de dénoncer directement les faits au tribunal donnerait à leur protection toute son efficacité et permettrait de lutter contre le comportement agressif intolérable de certains débiteurs. Ceux-ci sont ainsi incités à plus de modération et il pourra s'établir un meilleur climat de confiance favorable aux transactions.

Il existe d'autres causes d'impayés tenant à la situation du débiteur. Celui-ci, s'il est commerçant ou personne morale de droit privé, peut être soumis à une procédure collective de règlement judiciaire ou de liquidation de biens (77). Pour les personnes physiques non commerçants, le rapport d'activité de 1979-1980 mentionne les causes d'impayés suivantes : suspension de solde, révocation ou licenciement selon le cas, démission, décès, admission à la retraite, agents libérés du service militaire ou n'étant plus pris en charge par les services comptables de l'Administration, débiteurs partis sans laisser d'adresse. On ajoutera le cas des fonctionnaires affectés à l'étranger et celui des clients dont le salaire n'est pas domiciliable. Il est regrettable que la survenance de certains de ces divers événements ne soit pas communiquée systématiquement à la B.N.D.S. par ceux qui assurent le paiement de la rémunération des débiteurs concernés.

Il est à noter que certains débiteurs ayant obtenu des prêts avec une telle facilité, sans prise de garantie et simplement sur des critères subjectifs insuffisants, n'hésitent pas à les utiliser en totalité ou en partie à d'autres fins, ne craignant aucun suivi ni contrôle d'utilisation de la Banque. Ce qui dans beaucoup de cas rendra encore plus difficile le recouvrement de la créance.

C - Les causes extérieures aux parties

Il s'agit des causes qui ne dépendent ni de la Banque, ni du débiteur concerné. La plus évidente est la difficile conjoncture économique. Celle-ci entraîne parfois des liquidations de biens de personnes morales ou des commerçants, des licenciements de salariés, tout ceci ayant pour conséquence de priver les débiteurs des ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs dettes.

(77) Par exemple, en 1975-1976, les impayés de la S.O.S.E.P.R.I.M. représentaient près de 70 % des impayés du crédit immobilier et ceux de la S.O.S.A.P. 79 % - 75 % en 1977-1978 - des impayés du crédit industriel, soit respectivement 38 % et 42 % du total des impayés de l'exercice 1975-1976.

La B.N.D.S. rencontre également une autre difficulté de recouvrement de ses créances, notamment en matière de crédit immobilier, de prêt personnel à moyen terme et de crédit "petit équipement". Dans les deux premiers cas, il s'agit de crédits ayant servi à la construction d'immeubles dont la plupart sont conventionnés, donc loués à l'Etat. Le recouvrement des créances doit se faire par la technique de la délégation des loyers ainsi que nous l'avons mentionné plus haut. Or, l'Etat n'assure le règlement des loyers administratifs qu'avec parfois beaucoup de retards et de manière irrégulière, ce dont la Banque s'est plusieurs fois inquiétée (78). Au surplus, certains immeubles construits sur crédit ne peuvent plus être loués, du fait de la saturation du marché, et le seul salaire des débiteurs considérés ne peut supporter les échéances auxquelles ils doivent faire face (79). On précisera également que les retards parfois énormes dans le règlement des marchés des entrepreneurs et artisans par l'Administration ou autres maîtres d'oeuvre, constituent en outre, des causes d'impayés (80) indépendantes de la volonté des débiteurs.

Enfin, le secteur du crédit "petit équipement" a parfois enregistré de la part des salariés du secteur privé, des impayés du fait de "l'impossibilité du précompte automatique chez les clients, nonobstant l'engagement pris par les employeurs de domicilier les salaires de leurs agents" (81). La Banque connaît les mêmes difficultés à propos des salaires domiciliés dans une autre banque. Celle-ci notamment l'Union Sénégalaise de Banque (U.S.B.) néglige parfois d'envoyer les précomptes à la B.N.D.S.

(78) V. les rapports d'activité, notamment de 1976-1977 à 1982-1983.

(79) V. Rapports d'activité B.N.D.S. 1980-1981, p.31 ; 1981-1982, p.29.

(80) V. les rapports d'activité B.N.D.S. de 1975-1976 à 1978-1979.

(81) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1976-1977, p.20.

§ 3 - L'assainissement des comptes débiteurs, une priorité pour atténuer les difficultés financières de la Banque.

Depuis la création de la B.N.D.S., diverses mesures ont été prises tant par le législateur (A) que par la Banque elle-même (B) pour tenter d'éviter ou le cas échéant d'enrayer les impayés contre lesquels la Direction Générale semble aujourd'hui avoir opté pour la rigueur.

A - L'intervention du Législateur

Dans le but d'aider la Banque de développement, à recouvrer ses créances, trois textes ont été édictés en sa faveur. Le premier est le décret n°64-504 du 3 juillet 1964 (82) instituant une procédure simple et rapide de recouvrement de sommes dues à la Banque à raison d'un prêt qu'elle a consenti au débiteur. Le deuxième texte est la loi n°64-59 du 25 juillet 1964 (83) affectant d'un privilège général les créances consécutives aux prêts accordés par la B.N.D.S. et ceux accordés antérieurement par le C.P.S. et la B.S.D. Enfin, le troisième texte est le décret n°65-200 du 31 mars 1965 (84) instituant au profit de la Banque la domiciliation d'office des traitements, salaires et indemnités de toute nature des fonctionnaires et agents de l'Etat et des établissements publics qui ont contracté ou qui contracteront des prêts auprès de la B.N.D.S. (85). Nous avons eu l'occasion d'analyser ces différents textes, nous n'y reviendrons pas. On ajoutera simplement deux observations : la première est que la domiciliation d'office bien qu'étant un mode commode et privilégié de recouvrement n'a pas été pour autant "l'arme efficace par excellence et qui permettra de résorber peu à peu la plus grande partie des arriérés " (86). En effet, en cas de survenance de l'un des événements invoqués plus haut - suspension de solde, révocation, démission, décès, admission à la retraite, affectation à l'étranger, etc... - la Banque

(82) V. Annexe XXII

(83) V. Annexe XXIII

(84) V. Annexe XXV

(85) On rappellera également la loi n°62-03 du 22 janvier 1962 tendant à réprimer pénalement d'une part toute utilisation de prêt consenti par la Banque à une destination autre que celle prévue au contrat et d'autre part, tout faux en écriture et usage de faux pour obtenir un crédit de la B.N.D.S. (V. annexe XXII).

(86) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1er juillet 1964-30 sept. 1965, p.92.

n'en est pas informée immédiatement. De sorte qu'en principe seule l'existence d'impayés lui permet de connaître après coup la situation du client. Dès lors il ne lui reste plus qu'à "relancer" ce dernier à son adresse civile, ce qui se fait souvent sans résultat malgré plusieurs tentatives (87). Il est donc souhaitable que la Banque, outre la vigilance dont elle doit faire preuve, puisse obtenir des services compétents de l'Administration un engagement de la renseigner soit avant, soit dès la survenance de l'évènement selon que celui-ci revêt ou non un caractère brusque. Ceci permettrait à la B.N.D.S. d'obtenir éventuellement du client, des engagements sur les paiements à venir du prêt et d'améliorer ainsi ses relations avec sa clientèle du secteur public.

Deuxième observation sous forme d'interpellation : il serait nécessaire que la Banque lorsqu'elle le juge opportun, puisse en toute liberté et indépendance sans immixtion flagrante des autorités publiques, mettre en application le cas échéant, les textes protecteurs cités plus haut.

B- Les mesures de rigueur prises par la Banque

La B.N.D.S. a été amenée à prendre elle-même avec plus ou moins de succès, les mesures pour freiner la progression des impayés, voire les diminuer. D'abord, quant à l'organisation juridique, il a été créé au sein de la Direction des Opérations de Recouvrement un service de surveillance des clients dont les compétences essentielles sont de détecter à temps les impayés effectifs ainsi que les risques d'impayé. Et depuis 1979-1980, la réimplantation d'un atelier informatique permet un suivi global et constant de l'évolution des comptes des clients. D'autres mesures importantes ont également été prises. Ainsi la suspension périodique de certains crédits, notamment ceux accordés aux coopératives de commerçants (88), les prêts personnels

(87) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1979-1980, p.32.

(88) En ce qui concerne ce secteur, la Banque a dû exiger l'aval de l'Etat qui voulait promouvoir les organisations coopératives de commerçants.

et les prêts accordés au titre du crédit maritime avant le transfert de ce dernier à la S.O.F.I.S.E.D.I.T. Une autre mesure a consisté à exclure certains clients à "hauts risques" du champ des bénéficiaires de crédit. Tel est le cas du crédit agricole individuel. Celui-ci n'est plus accordé qu'à des salariés et son amortissement se fait désormais sur la base du salaire et non plus sur les produits de l'exploitation. A l'encontre des artisans, la Banque a adopté une politique tendant à envoyer au contentieux tous les clients qui ne respectent pas leurs engagements et à éliminer ceux qui n'exécutent pas les travaux que leur confie l'Administration (89). Par ailleurs, la Banque a dû supprimer certains prêts dont les impayés ne cessent d'augmenter alors que les débiteurs du secteur se montrent récalcitrants. Ce fut, notamment le cas des prêts personnels et des crédits aux communes. En effet, malgré les instructions données par le Ministre aux communes et les nombreuses lettres de rappel de la B.N.D.S. (90), les impayés communaux ont connu une progression régulière due aux intérêts générés par les encours (91). Les mesures prises ainsi par la B.N.D.S. ont permis certaines années de faire baisser le montant des impayés à l'exception toutefois de ceux du crédit d'équipement professionnel, du prêt personnel et des prêts communaux.

Nous évoquerons pour terminer, la solution extrême adoptée par la B.N.D.S. dans certains cas : la mise en jeu des garanties. En réalité, la Banque n'y a recours que très rarement. Sur ce point, la politique de la B.N.D.S. a été clairement définie par M. Mamadou Khabane Fall. Elle but recherché, dit-il, par nos organismes - les banques nationales de développement - étant d'aider et non pas toujours la liquidation du client sauf pour les irréductibles, il en résulte pour les services contentieux une situation particulière qui consiste à voir avant tout, en présence d'un débiteur en contradiction avec l'une des clauses du contrat de prêt, quelles solutions

(89) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1978-1979, p.41.

(90) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1976-1977, p.33.

(91) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1977-1978, p.33.

peuvent être apportées aux problèmes qui le préoccupent". "Il ne s'agit certes pas de faire preuve de faiblesse ou de laxisme encore moins de mener une action nuisible gratuite car il ne faut jamais perdre de vue que l'objet d'une banque nationale de développement est d'apporter son concours et non de chercher, à tout prix, la récupération immédiate de sa créance si les conditions strictes prévues dans le contrat de prêt ne sont pas réunies". "Aussi, le recours à la réalisation des garanties n'est qu'un cas extrême auquel on n'a généralement recours que lorsque tous les autres moyens de recouvrement normaux sont épuisés, ou s'il y a péril en la demeure".

"Le principe étant ainsi posé, il est bien évident qu'en présence d'un débiteur de mauvaise foi qui ne répond pas aux lettres de rappel d'échéances ou ne respecte pas les délais supplémentaires qui lui ont été accordés à plusieurs reprises, de même qu'au cas où la créance se révélerait compromise - faillite, liquidation judiciaire, poursuites de la part d'autres créanciers - la Banque procédera à la réalisation des garanties qui lui ont été offertes" (92).

Au regard des suggestions faites en 1980 (93), l'ancien Directeur Général, M. Aristide Alcantara a fixé à l'organisme qu'il dirigeait un objectif prioritaire, celui du recouvrement des créances pour résoudre en partie le

(92) Mamadou Khabane Fall, Directeur principal juridique B.N.D.S. : exposé au séminaire de l'Union Africaine et Mauricienne de Banques de Développement (U.A.M.B.D.) sur le recouvrement des créances, tenu à Dakar en avril 1978 inédit.

(93) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1979-1980, p.34. Ces suggestions sont les suivantes :

- "- Exiger des clients du secteur privé (surtout) l'aval d'un fonctionnaire ou de son employeur ;
- poser comme préalable, l'ouverture d'un compte de dépôt à l'instar des autres banques avant l'octroi de tout crédit ;
- demander l'expertise des garanties offertes avant tout octroi de crédit. Le Bureau d'études à créer comptera des spécialistes qui procéderont à ces expertises ;
- mettre sur pied un corps de porteurs de contraintes qui remettraient à exécution les mesures contenues dans les mises en demeure et lettres de sommation qui restent la plupart du temps lettres mortes. Ce système permettrait de réduire de beaucoup les impayés et les frais d'huissier et d'avocat (honoraires) ;
- la réalisation des garanties réelles (hypothèques sur titre foncier) avec publication dans les annonces légales serait souhaitable. Elle aurait l'avantage également de réduire les impayés et de pousser les débiteurs récalcitrants à faire un effort de paiement".

problème financier de l'établissement. C'est ainsi que de nombreuses actions de poursuites ont été engagées non sans difficultés, que des domiciliations de salaires et des délégations de loyers ont été effectuées. Au total, cette "politique de redynamisation efficace du recouvrement" a permis au cours des trois exercices 1980-81, 1981-82 et 1982-83, l'encaissement respectivement de 232 millions, 687,7 millions et 1,3 milliard de francs C.F.A. D'où une chute des impayés de 9,5 milliards au 30 septembre 1981 à 7,5 milliards au 30 septembre 1983. Néanmoins, le montant des impayés a augmenté pour atteindre 9,8 milliards au 30 septembre 1984.

Il faut aussi préciser qu'au titre des mesures de prudence "des provisions considérables ont été constituées... dans un souci de redressement et d'assainissement de la situation de la Banque" (94).

Enfin, on notera qu'au mois de février 1984, un Comité de Recouvrement a été institué auprès de la Direction générale. Il est présidé par le Directeur du Recouvrement et composé de quelques responsables hiérarchiques. Le rôle essentiel de ce comité est de mettre en place des systèmes de récupération des créances adaptés à la situation du moment.

Des développements qui précèdent, il apparaît que la distribution de crédits constitue, en fait, la principale activité des sociétés financières dont la B.N.D.S. Celle-ci exerce toutefois, comme les autres institutions du même type, une activité également importante dans le financement du développement, à savoir les prises de participations financières.

(94) Rapport d'activité B.N.D.S. 1982-1983, p.33.

TITRE II

LES PRISES DE PARTICIPATIONS FINANCIERES

Les prises de participations financières constituent l'une des originalités des banques nationales de développement par rapport aux établissements de crédit appelés traditionnellement banques commerciales. Celles-ci ont toujours assumé essentiellement le rôle de banques de dépôts. Leurs activités principales étant le financement du court terme, des besoins de trésorerie et du fonds de roulement. Alors que les banques nationales de développement, depuis leur création aux lendemains des indépendances, remplissent à la fois le rôle de banque de dépôts et celui de banques d'affaires ou de sociétés d'investissements pour utiliser une terminologie ancienne. Aussi prennent-elles des participations dans les sociétés en création ou en réorganisation.

Si la B.N.D.S. qui nous sert de référence, a vocation à prendre des participations, son action est cependant limitée par les règles applicables en ce domaine. L'analyse du portefeuille nous permettra de mieux apprécier la qualité de ses interventions pour le développement économique du Sénégal.

Ces questions seront examinées dans deux chapitres :

- Chapitre I : La vocation de la B.N.D.S. à prendre des participations au capital des entreprises
- Chapitre II : Analyse du portefeuille de la Banque

CHAPITRE I : LA VOCATION DE LA B.N.D.S. A PRENDRE DES PARTICIPATIONS AU CAPITAL DES SOCIETES

C'est par sa vocation à prendre des participations au capital des entreprises que la B.N.D.S. remplit l'une de ses fonctions en tant qu'instrument de promotion du développement.

Dès lors se pose un premier problème : celui de la définition d'une politique cohérente de prises de participation pour atteindre les objectifs à long terme de la politique de promotion (Section I). En outre, ces prises de participation ne peuvent être opérées que dans la limite des règles impératives fixées au plan national (Section II) ou par référence à des recommandations d'institutions internationales dont l'autorité morale sinon politique ne peut être ignorée (Section III).

Telles sont les questions que nous allons successivement considérer :

- Section I : Les problèmes de définition d'une politique de prises de participation ;
- Section II : le régime juridique des participations ;
- Section III : les recommandations de la Banque Mondiale en matière de participation des banques nationales de développement.

Section I : Les problèmes de définition d'une politique de prises de participation

§ 1 - Les difficultés de la B.N.D.S. à définir une politique propre de participation

L'article 22 alinéa 1 du règlement intérieur de la Banque prévoit que celle-ci peut contribuer au financement des programmes d'équipement des sociétés par la prise de participation dans leur capital.

Sur le plan théorique, et d'un point de vue strictement juridique, la B.N.D.S., personne morale ayant reçu de la loi des pouvoirs souverains de décision, peut donc élaborer et mettre en oeuvre une politique autonome de participation. Au demeurant, cette faculté lui est explicitement reconnue par l'article 3 du paragraphe 4 alinéa 4 des statuts, qui cite les prises de participation au nombre des opérations propres que la Banque peut faire. En fait, l'expérience a montré que la réalité est beaucoup moins simple.

L'aptitude de la Banque à définir une politique propre de participation se heurte à diverses sortes de difficultés :

- les unes tiennent à la divergence des motivations entre celles de l'Etat promoteur et principal actionnaire et celles de la B.N.D.S. soumise - comme les autres organismes de crédit - à des règles impératives de gestion bancaire ;
- les autres concernent la mise en application de l'option initiale de la participation relais.

A - Les difficultés tenant à l'appréciation des motivations qui inspirent l'action soit de l'Etat, soit de la Banque elle-même

En ce qui concerne l'Etat, il semble que l'une au moins des trois motivations suivantes puisse être décelée dans sa participation plus ou moins importante au capital d'une société. En premier lieu, ainsi que cela a été relevé par la B.N.D.S. elle-même, l'Etat peut vouloir "marquer son intérêt vis-à-vis de l'industrie concernée sans lequel les investisseurs peuvent se montrer réticents". Sa participation peut, en deuxième lieu, avoir pour mobile la volonté d'être "présent dans un secteur clé de l'économie pour imprimer sa marque à ce secteur, directement au sein des Conseils d'administration". Enfin, l'Etat peut être guidé par le seul souci "d'aider temporairement sur le plan financier à l'édification d'une industrie qu'il souhaiterait voir s'implanter, alors même que les promoteurs s'avèrent incapables d'assurer l'intégralité de l'autofinancement" (1). Dans ce dernier cas, il s'agit "d'aider les promoteurs nationaux, pourvus d'un projet et dépourvus financièrement". Etant entendu qu'en principe, l'Etat devra se retirer progressivement "d'une part, pour rendre au secteur privé la part qui lui revient, et d'autre part, pour reconstituer les ressources permettant d'aider de nouveaux promoteurs démunis" (2).

-
- (1) V. "Monographies sur les participations de la B.N.D.S. au 30 septembre 1977", B.N.D.S., Direction des Investissements, inédit, p.2. On ajoutera qu'au Sénégal la présence accentuée de l'Etat dans l'activité économique au lendemain de l'indépendance procède plus particulièrement de la volonté du tandem L.S. Senghor - M. Dia de créer les conditions pour la construction d'une société tendant vers le "socialisme africain aux couleurs du Sénégal". Il semble qu'aujourd'hui on assiste plutôt, par souci, semble-t-il, d'efficacité à l'amorce d'un désengagement partiel de l'Etat dans les différents secteurs pour donner plus de place à l'initiative privée.
- (2) V. "Monographies sur les participations de la B.N.D.S. au 30 septembre 1977", Doc. précité p.2.

Il apparaît dès lors que l'Etat exclut toute "prise de participation en vue de placer de l'argent pour en gagner".

S'agissant de la B.N.D.S. en revanche, "non seulement cette idée ne doit pas être exclue mais elle doit même être une condition sine qua non de participation" (3). C'est que la B.N.D.S. ne peut méconnaître les données fondamentales de son statut : sa profession de banquier commerçant et sa qualité d'entreprise ayant pour objet de réaliser des bénéfices, ou à tout le moins de ne pas enregistrer des déficits, preuve d'une gestion saine ; comme aussi sa vocation d'institution de développement avec deux critères dominants, l'économique et le social. Les prises de participation de la Banque devraient donc en fait tendre à trois objectifs :

- a) "accroître les produits de la banque par les dividendes touchés ;
- b) compléter les fonds propres des sociétés constituées par des nationaux ;
- c) permettre à la Banque et à l'Etat d'exercer un certain contrôle sur des sociétés ayant bénéficié d'avantages divers (financement à moyen et long termes, aménagements fiscaux, code des investissements)" (4).

Aussi, en fonction du dessein poursuivi, la B.N.D.S. distingue "la participation placement", la "participation financement ou relais", la "participation contrôle" et la "participation comme preuve d'intérêt national".

- "La bonne gestion de l'organisme de développement peut exiger qu'il place ses fonds disponibles dans des affaires très rentables" (5) pour dégager de nouvelles ressources : c'est la *participation placement*. D'une manière générale, la B.N.D.S. considère comme participation placement celles prises dans des sociétés qui lui versent plus ou moins régulièrement des dividendes.

(3) Ibid

(4) V. Rapport d'activité B.N.D.S., exercice 1968-1969, p.27.

(5) Sur cette classification des différentes participations, V. Rapports d'activité B.N.D.S. exercices 1968-1969, p.27 ; 1970-1971, p.15 et 16.

- la *participation relais* est prise "dans une société dont la rentabilité apparaît comme certaine, mais dont les promoteurs ne parviennent pas à réunir la totalité du capital minimum nécessaire".
- Quant à la *participation contrôle*, elle est "prise dans une société, d'une envergure certaine, intéressant presque toute l'économie nationale et dont il importe de suivre l'évolution". Elle répond à des "préoccupations d'ordre général et de fait intéresse plus particulièrement l'Etat en lui permettant d'apporter son point de vue et d'exercer son contrôle sans avoir la gestion d'un portefeuille".
- Enfin, la *participation* est considérée comme *preuve d'intérêt national* "lorsqu'elle est la manifestation de l'intérêt que le Gouvernement porte à l'installation au Sénégal d'une certaine industrie". Cette participation est notamment "attendue par les promoteurs lorsque la protection de l'Etat apparaît nécessaire à la survie de l'entreprise" (6).

A vrai dire cette distinction est dans certains cas artificielle et trop statique. En effet, certaines participations peuvent comporter plusieurs voire toutes les caractéristiques que nous venons d'évoquer. Et ce, soit au moment même de la prise de participation, soit à la suite de l'évolution de la société considérée. A cet égard, l'exemple de la participation au capital de la Société Africaine de Raffinage (S.A.R.) est tout à fait significatif. "Dès l'origine, elle se présente comme un complément nécessaire à la formation du capital, comme un gage de l'intérêt porté par le Gouvernement et comme un moyen de contrôle et de la présence de l'Etat dans une industrie importante pour l'économie toute entière. Elle est devenue de surcroît une participation placement" (7).

(6) Un auteur a résumé ainsi qu'il suit les principales motivations spécifiques des partenaires publics africains (Etat, Banque de développement ou autre) pour désirer être eux-mêmes associés : - éviter, surtout dans certaines branches industrielles, des entreprises 100 % étrangères qui parfois, surtout lorsqu'elles sont importantes, forment des enclaves et constituent des corps étrangers dont on redoute la main-mise sur un secteur jugé important dans l'économie du pays ; - s'assurer de la loyauté de la gestion et de la comptabilité de cette gestion avec l'intérêt économique du pays ; - valoriser les chances du pays dans un développement régional ; - préserver une place pour les nationaux dans l'actionnariat de l'entreprise nouvelle, l'épargne privée locale devant relayer les organismes publics lorsqu'elle pourra être mobilisée à cette fin (soit directement, soit indirectement) : - plus simplement, mais fréquemment, participer aux bénéfices d'une entreprise rentable et diminuer les sorties de devises, au titre des transferts de dividendes. V. P. Monnory, "Les participations au capital", Connaissance de l'Afrique, n°41, déc. 1972, p.6.

(7) Rapport d'activité B.N.D.S., exercice 1970-1971, p.17.

B - Les difficultés concernant la mise en application de l'option
initiale de la participation relais

Il est admis que les participations relais sont celles que les banques de développement devraient ordinairement souscrire pour remplir leur fonction de promotion du développement (8). Il semble que c'était bien là l'option choisie dès l'origine par la B.N.D.S. En effet, M. Louis Kandé, ancien Directeur Général de la Banque Sénégalaise de Développement (B.S.D.) dont les compétences, rappelons-le, ont été transférées à la B.N.D.S., l'avait clairement précisé dès 1961. Dans le domaine industriel, écrivait-il "lorsque de nouvelles initiatives se feront jour, la B.S.D. pourra y contribuer sous forme... de prises de participation qu'elle pourrait garder en portefeuille un certain temps et rétrocéder ensuite à des épargnants sénégalais. Si ces prises de participation prenaient une certaine importance et étaient diversifiées entre des affaires ayant acquis une rentabilité correcte, cette politique pourrait déboucher à terme sur la création d'une société sénégalaise d'investissements qui serait un encouragement sérieux à l'accumulation d'une épargne africaine" (9). Le Rapport d'activité 1964-1965 de la B.N.D.S. contient des éléments révélateurs du choix de l'option de la participation relais. On y lit notamment "qu'il appartient à la B.N.D.S. de favoriser la création de petites et moyennes entreprises nationales", mais aussi pour "ne pas encourager le désinvestissement... de permettre à des nationaux d'acquérir des fonds de commerce dont les propriétaires (étrangers pour la plupart) envisagent la vente". Pour réaliser un tel objectif, les interventions de la Banque, précise-t-on, "pourraient alors être limitées à apporter aux intéressés un concours représentant au maximum cinquante pour cent du montant de l'affaire dont dix à vingt pour cent de participations à rétrocéder dans les délais les plus brefs aux acquéreurs du fonds grâce aux réserves qui pourraient être constituées pendant les premières années" (10).

(8) V. en ce sens Faska Khrouz, "L'évolution des banques de développement industriel", Banque, n° SP. Afrique, mars 1983, p.5.

"Une rotation du capital, écrit Robert Badouin (op.cit. p.35) est nécessaire puisque, par définition, le rôle essentiel de la Banque, est d'assurer le lancement de la croissance. Il faut donc qu'elle puisse se retirer des secteurs et des entreprises dont l'implantation est assurée pour porter secours à ceux qui ont besoin d'une aide temporaire pour parvenir à émerger".

(9) Louis Kandé, "La banque Sénégalaise de Développement. Son organisation et son rôle dans la mobilisation de l'épargne et la distribution du crédit", B.C.E.A.O., Notes d'information et statistiques, n°68, mars 1961, p.5.

(10) Rapport d'activité B.N.D.S., exercice 1964-1965, p.8.

Six ans après, comme pour rappeler l'option initiale ou peut-être simplement pour constater que dans ce domaine l'objectif n'a pas été atteint, le Rapport d'activité 1970-1971 souligne que la participation relais "pourrait être l'une des motivations essentielles de l'intervention de la B.N.D.S. au capital de sociétés à créer" (11).

Cependant l'examen de l'évolution des participations fait apparaître que la B.N.D.S. a cédé très peu de titres. A notre connaissance, seules ont été cédées, totalement ou partiellement, les actions de quatre sociétés.

1°) Cessions totales

Ce fut d'abord le cas de la *Société Sénégalaise d'Exploitation des bois Africains (S.E.B.A.)*. Cette société privée créée en 1962 par des investisseurs étrangers avait bénéficié de prêts de la B.N.D.S. et de la Société Générale de Banques au Sénégal. Malheureusement, elle n'a pu fonctionner normalement à cause des nombreux délits d'escroquerie commis par l'un de ses promoteurs qui du reste disparaîtra sans laisser de traces. Malgré la reprise en main de l'affaire par les autres associés, la société n'a pu résoudre ses difficultés financières. En 1976, pour permettre à l'entreprise de fonctionner dans de bonnes conditions et surtout devant la menace de sa dissolution anticipée, la B.N.D.S. décide de transformer ses créances en actions. Elle devient à l'occasion le principal actionnaire et prit en charge la direction de la société. Il semble, qu'en intervenant de la sorte, la Banque tenait surtout à assurer la conservation et la récupération de ses avances. Mal lui en a pris. La société n'offrait pas la perspective de réaliser des bénéfices suffisants et continus pour permettre un remboursement rapide des capitaux engagés. En effet, des difficultés d'ordre économique - approvisionnement, débouchés - vont compromettre la rentabilité de l'entreprise. Pire, en 1977, elle enregistre des pertes cumulées de 115 millions de francs C.F.A. En 1979, la B.N.D.S. décide de céder à crédit la totalité de ses actions à un groupe de sénégalais au prix total de quarante millions alors que le montant de la participation s'élevait à 95 860 304 et le capital social à 148 670 000 francs C.F.A.

(11) Rapport d'activité B.N.D.S., exercice 1970-1971, p.17.

Un autre exemple de cession de la totalité des actions est celui de la *Société Nationale de tomate industrielle* (S.N.T.I.). Cette société d'économie mixte est créée par les pouvoirs publics en 1975 pour la fabrication de concentré de tomate au nord du Sénégal. Cette initiative avait été prise dans le cadre de la politique de diversification des cultures (12) et eu égard aux difficultés d'approvisionnement du Sénégal en produits de cette nature. En application de la décision des pouvoirs publics de privatiser à 65 % la gestion de la société, la B.N.D.S. a dû céder en 1978 à divers privés sénégalais la totalité des actions qu'elle détenait. Cette cession d'actions a été faite à la valeur de la souscription soit quinze millions représentant dix pour cent du capital de la S.N.T.I.

2°) Cessions partielles

Les cessions partielles d'actions ont concerné la Société Industrielle du Vêtement (S.I.V.) et la Société Electrique et Industrielle du Baol (S.E.I.B.).

La S.I.V. est une société privée créée en 1971 par des partenaires étrangers et dont l'objet social est la confection de vêtements. Après avoir connu une période d'expansion en raison des nombreux marchés administratifs (police, gendarmerie, douane, etc.) dont elle était adjudicataire, son chiffre d'affaires baissera sensiblement à partir des années 1971-1972. De l'avis de la Banque, cette baisse serait due essentiellement à deux raisons : sur le plan local, à la concurrence déloyale de certaines productions clandestines - marché parallèle - ; sur le marché extérieur africain, à la concurrence des petites industries similaires et protégées. En 1970, la B.N.D.S. a rétrocédé cent quatre vingt dix actions de vingt mille francs C.F.A. au personnel ouvrier de la société. Il faut préciser que cette entreprise a déposé son bilan, "suite à la persistance de ses difficultés financières. Elle a été admise au bénéfice du règlement judiciaire" (13).

(12) Cette politique poursuit au moins un triple objectif : 1) combler le déficit vivrier dans ce domaine ; 2) réduire le déficit de la balance commerciale ; 3) améliorer le revenu des paysans.

(13) V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1982-1983, p.26.

Quant à la S.E.I.B., elle est aujourd'hui une société d'économie mixte mais sa création remonte à 1920. Sa restructuration intervenue après l'indépendance, procède de la volonté du gouvernement de contrôler un secteur clé de l'économie nationale en l'occurrence celui des huiles, considéré comme un des principaux instruments de développement du pays. En 1978, puis en 1979, la Banque a effectué des cessions partielles d'actions. La première cession portait sur un montant global de 51 110 francs C.F.A. et la deuxième sur 1 010 000 représentant 101 actions. Dans les deux cas, les cessionnaires étaient des personnes privées sénégalaises.

A partir de ces quatre exemples de cession d'actions seules intervenues, semble-t'il, depuis 1964, la question que l'on peut se poser est celle de savoir pourquoi l'option voulue, à l'origine et plusieurs fois rappelée par la Banque, n'a pu être mise en application.

§ 2 - Les justifications de l'absence d'une politique propre de participation de la Banque

A la question de savoir comment s'explique une telle absence, on peut apporter au moins quatre éléments de réponse.

Le premier élément de réponse tient à l'absence de fait presque totale de pouvoir de décision autonome de la Banque dans le domaine des prises de participation. C'est ce que reconnaît implicitement le Rapport d'activité de 1970-1971. Selon ce document, "les participations de la B.N.D.S., presque toutes voulues par le Gouvernement, veulent être des gages de l'intérêt suscité par la création des activités concernées" (14). C'est également ce qui ressort de l'étude effectuée par la Direction des Investissements en 1977 sur les participations de la B.N.D.S. On y relève que "l'Etat peut demander à sa banque de développement qu'il a de surcroît créé pour cela de prendre telle ou telle participation. L'Etat a largement fait usage de cette prérogative puisqu'en l'occurrence la quasi totalité des participations de la Banque a été prise sur la demande de l'Etat" (15).

(14) Rapport d'activité B.N.D.S., exercice 1970-1971, p.18.

(15) "Monographies sur les participations de la B.N.D.S. au 30 sept. 1977", Doc. précité p.3.

Tout laisse donc à penser qu'il n'existe pas véritablement une politique de prises de participation définie et mise en oeuvre par la Banque en tant qu'entité juridique autonome.

La deuxième explication de l'absence de politique propre réside dans le fait que pratiquement les nationaux s'adressent très peu directement à la Banque pour solliciter cette forme d'intervention. La raison en est que la B.N.D.S., n'ayant presque pas d'autonomie en ce domaine, et étant considérée comme un simple "instrument de la politique économique et social du gouvernement" (16), les promoteurs demandent plutôt à l'Etat de les soutenir sous forme de prises de participation et l'Etat à son tour demande à la B.N.D.S. de satisfaire à leur demande.

On peut relever une troisième explication relative plus précisément aux participations relais. Cette explication tiendrait à l'absence d'une épargne locale intéressée. En effet, comme l'a fait remarquer M. Amady Aly Dieng, "dans les conditions de non rentabilité des prises de participation de l'Etat, il est évident qu'aucun épargnant africain ne sollicitera la rétrocession des actions souscrites par la Banque dans les différentes sociétés" (17).

Enfin, quatrième élément de réponse, il tiendrait à la création de Fonds de participation au sein de la Société Nationale d'Etudes et de Promotion Industrielle (S.O.N.E.P.I.) et de la Société Financière Sénégalaise pour le Développement de l'Industrie et du Tourisme (S.O.F.I.S.E.D.I.T.). Ces fonds sont précisément destinés à permettre à ces deux organismes de prendre des participations relais au capital de petites et moyennes entreprises créées par des nationaux et en cédant les titres au fur et à mesure aux promoteurs.

(16) V. "Un instrument privilégié de la politique économique, la B.N.D.S.", Le moniteur africain, n°662, 6 juin 1974, p.12.

(17) Amady Aly Dieng, "Le rôle du système bancaire dans le développement économique des pays de l'Union Monétaire Ouest-Africaine", Thèse, Dakar, 1971, p.297.

A l'heure actuelle, la B.N.D.S. tient à conserver dans son portefeuille les participations devenues source de revenus ou participations placement (18). Au reste, elle n'a cédé les actions de la S.N.T.I., société rentable dont tous les actionnaires sont des nationaux que par la volonté de l'Etat. Il est donc vraisemblable que certaines participations qui auraient du avoir un caractère épisodique, vont avoir un caractère permanent. Cela s'explique aisément. La B.N.D.S. doit assurer une gestion aussi saine que possible de ses ressources. Elle a immobilisé, très souvent sous la contrainte de l'Etat, des sommes importantes dans des sociétés non rentables ou dans des organismes qui n'ont pas vocation à distribuer des dividendes ou encore dans des entreprises qui n'ont jamais fonctionné ou ont été dissoutes ou liquidés : les dividendes qu'elle perçoit lui permettent de compenser de telles immobilisations. Ainsi par exemple, au compte de l'exercice 1970-1971, la S.A.R. a versé à la B.N.D.S. quarante et un millions de francs à titre de dividendes. Cette somme couvrirait, en francs courants, quarante et un pour cent de l'effort financier consenti initialement par la Banque.

On précisera toutefois que la conservation de titres devenus rentables ne porte nullement atteinte au pacte social. En effet, l'article 12 du règlement intérieur énonce que "la Banque se réserve la faculté de rétrocéder à des tiers les actions qu'elle aura souscrites". Il n'est nulle part question d'obligation de rétrocéder. La rétrocession des titres est simplement une faculté dont l'exercice apparaît comme souhaitable de la part des banques nationales de développement.

(18) Apparaît dès lors la situation contradictoire et qui peut se révéler embarrassante dans laquelle se trouve la B.N.D.S. En effet, tout en affirmant que "jamais la notion de rentabilité n'a joué un rôle essentiel dans la décision de participer" (Rapport d'activité 1970-1971, p.16) parce que précisément les participations sont voulues par l'Etat, elle tient pour des raisons financières à garder en portefeuille les titres rentables pour lesquels elle pourrait justement trouver d'éventuels acquéreurs nationaux.

A travers les développements qui précèdent, il apparaît au total qu'il n'existe pas à proprement parler une politique autonome de participation de la Banque. En raison principalement de la subordination de l'aspect juridique aux considérations politiques; cette subordination était à vrai dire tout à fait prévisible.

D'abord, en raison de la structure du capital puisque l'Etat est, comme il a été dit, le plus important actionnaire. Ensuite, et c'est là une conséquence de ce qui précède, par ce que les organes de gestion sont principalement composés d'hommes qui se trouvent dépendre, de par leur statut personnel, du pouvoir politique. Sur les dix membres siégeant au Conseil d'Administration, six sont de hauts fonctionnaires ; le Directeur général lui-même a, semble-t-il jusqu'à 1980, toujours été également un haut fonctionnaire du Ministère de l'Economie et des Finances. On rappellera dans le même ordre d'idée, que la nomination du Président du Conseil d'administration et celle du Directeur général par ce même conseil, doivent, pour être effectives, recueillir l'agrément du Président de la République (19). Tous ces hommes, dont la compétence n'est nullement en cause, précisons-le, sont, du fait de leur statut de fonctionnaire, soumis au pouvoir politique et ont l'obligation de servir le Gouvernement avec loyauté et dévouement. Il ne doit certainement pas être aussi aisé pour un haut fonctionnaire d'avoir des attitudes différentes à l'égard du pouvoir politique selon qu'il agit en sa qualité d'organe - directeur ou administrateur de la B.N.D.S. - ou de directeur conseiller technique ou autre participant d'un cabinet ministériel.

Il nous semble cependant que la difficulté aurait pu être esquivée si les règles du jeu se trouvaient respectées. L'article 3, paragraphe B, alinéa 2 des statuts autorise la Banque à "gérer le portefeuille des participations financières de l'Etat". Il aurait donc fallu distinguer soigneusement

(19) Art.15 al.1 et art.22 al.1 des statuts.

deux portefeuilles. D'une part, le portefeuille de l'Etat géré pour son compte, au moyen d'opérations effectuées sur ses instructions et avec ses ressources mises à la disposition de la Banque par convention spécifiant notamment leur affectation. D'autre part, le portefeuille de la B.N.D.S. dont la gestion serait tout à fait autonome avec les ressources propres de la Banque. Une distinction plus claire pourrait permettre à celle-ci de définir et de mettre en oeuvre sa politique de prise de participation sans être pieds et poings soumise à des interventions intempestives des pouvoirs publics (20). Cette politique serait certes définie en considération des intérêts financiers de la Banque elle-même mais également de la finalité de son action, à savoir la contribution à la promotion du développement. Il serait au surplus hautement souhaitable que soit défini un programme-cadre négocié s'étalant sur un délai suffisant de trois à cinq ans avec des possibilités d'aménagement lorsque les circonstances l'imposent. Ce programme préciserait notamment les domaines d'intervention de la Banque agissant pour son propre compte, les subventions qui pourront être allouées en cas de nécessité mais à titre exceptionnel, les interventions communes pouvant être organisées soit avec l'Etat, soit avec d'autres institutions nationales de développement. La Banque garderait dans ce schéma d'action une marge de manoeuvre suffisante et nécessaire à sa bonne gestion. Sa décision de prendre une participation ne peut au reste intervenir que dans le respect des règles applicables et qu'il convient maintenant d'analyser.

(20) Particulièrement du Ministère de l'Economie et des Finances.

Section II : Le régime juridique des participations

Les règles applicables en matière de participations financières sont prévues aux articles 32 à 35 de la loi n°52-76 du 9 avril 1976 portant réglementation bancaire. Il convient d'y ajouter pour la B.N.D.S. les normes fixées par les statuts et le règlement intérieur de la Banque.

Ces différentes règles sont relatives à l'acquisition et à la cession des participations (§ 1), à l'importance (§ 2) et au domaine (§ 3) de la prise de participation. Le règlement intérieur fixe en outre une condition particulière relative à la représentation de la Banque au Conseil d'administration de la société considérée (§ 4).

§ 1 - Les règles relatives à l'acquisition et à la cession des participations

La décision d'acquérir ou de céder une participation est juridiquement de la compétence du Conseil d'administration (21). La décision d'achat de titre doit être prise à la majorité des voix des membres présents ou représentés. Ceci résulte de l'interprétation de l'article 17 alinéa 4 des statuts. Car ce texte ne mentionne pas l'article 19 dans l'énumération des décisions devant être prises à la majorité des trois quarts par le Conseil d'administration. En revanche, aux termes de l'article 24 du règlement intérieur, la majorité des trois-quarts est requise pour toute décision de rétrocession.

On prendra soin toutefois de distinguer, dans tous les cas, la décision juridique de la décision politique qui, ainsi que nous l'indiquons plus haut, est presque toujours prise par les pouvoirs publics.

§ 2 - Les règles relatives à l'importance de la prise de participation

L'importance que peuvent revêtir les participations concerne à la fois les plafonds par opération et la limite générale.

(21) Art. 19 d et e in fine des statuts. Le paragraphe e en particulier renvoie à l'art. 3 qui cite dans son al. 4 du paragraphe 1, la prise de participation comme l'opération que la B.N.D.S. peut effectuer sous sa propre responsabilité.

A - La limitation de l'importance de la participation en regard de l'opération

Le plafond par opération doit être déterminé en application des règles fixées par les articles 32 et 33 de la loi bancaire et par l'article 22 alinéa 2 du règlement intérieur.

Ces textes définissent deux critères devant servir à la détermination du plafond. D'une part, le capital de l'entreprise concernée, et d'autre part, les fonds propres de la Banque. Ainsi, la participation dans une même entreprise autre qu'une banque, un établissement financier ou une société immobilière, ne peut être supérieure à vingt-cinq pour cent (25 %) du capital de l'entreprise. D'après le second critère, une telle participation ne peut excéder quinze pour cent (15 %) des fonds propres effectifs de la banque non grevés d'une obligation contractuelle. Il s'agit en fait de fonds propres détenus par la Banque et pour lesquels elle n'a pris aucun engagement d'affectation en vertu d'un contrat. La difficulté est de savoir si ces deux critères sont cumulatifs ou alternatifs.

L'emploi de la conjonction disjonctive "ou" par les rédacteurs de l'article 32 de la loi bancaire pourrait laisser penser qu'en règle générale pour déterminer le plafond de la participation, une banque peut utiliser, soit le critère du capital de l'entreprise, soit celui de ses fonds propres non grevés, l'un excluant l'autre. Cette interprétation serait certainement fausse. En effet, d'après l'exposé des motifs de la loi bancaire plus précis que le texte lui-même "les pourcentages de participations dans une même entreprise restent limités à 25 % du capital de l'entreprise *et* à 15 % des fonds propres effectifs de la banque". Les deux critères sont par conséquent cumulatifs. Ces limitations sont écartées dans l'hypothèse d'une prise de participation dans une banque ou un établissement financier.

En ce qui concerne plus particulièrement les participations dans des sociétés immobilières, seul le critère de 15 % des fonds propres effectifs de la Banque est à prendre en considération. C'est ce qui résulte de la combinaison des articles 33 alinéa 2 et 32 alinéa 2 deuxième tiret. Mais les deux pourcentages peuvent être dépassés lorsqu'il s'agit d'opérations immobilières - participations ou acquisitions - nécessaires à l'exploitation des banques, au logement de leur personnel ou au fonctionnement de leurs œuvres sociales. Toutefois, dans tous les cas de figure, ainsi que nous le verrons dans un instant, le total des participations et des immobilisations ne peut excéder pour une banque le montant total de ses fonds propres effectifs

non grevés d'une obligation contractuelle (22).

B - La limitation de l'importance des participations en regard de l'ensemble du portefeuille

La règle permettant de déterminer la limite générale est prévue à l'article 34 de la loi bancaire. D'après ce texte, "le total des participations et immobilisations d'une même banque, à l'exception des opérations financées par des concours affectés, ne peut excéder le montant total de ses fonds propres effectifs non grevés d'une obligation contractuelle". L'article 22 alinéa 2 in fine du règlement intérieur est encore plus restrictif. Il dispose en effet que "le montant total des participations de la B.N.D.S., y compris les souscriptions fermes à des émissions d'actions ou de parts, ne peut dépasser un montant de cinquante pour cent de ses ressources non affectées". Alors que la loi bancaire fixe la limite générale au total des ressources non affectées ou non grevées.

Enfin, on précisera qu'en vertu de l'article 35 de la loi bancaire, les dispositions concernant aussi bien le plafond par opération prévu à l'article 32, que la limite générale, "ne s'appliquent pas aux acquisitions faites par les banques à l'occasion du recouvrement de leurs créances, à condition qu'il en soit disposé dans le délai d'un an". En outre, les diverses restrictions que nous venons de relever n'affectent pas selon les articles 22 alinéa 3 du règlement intérieur et 34 de la loi bancaire, les prises de participation souscrites sur dotations spécialement allouées à cet effet. Cela nous paraît évident dans la mesure où il s'agit de ressources affectées ou grevées, et donc sans rapport avec la fraction de liquidités que la Banque doit conserver pour faire face à tout moment aux demandes de retrait.

(22) Si la loi bancaire et le règlement intérieur permettent à la B.N.D.S. société anonyme de prendre dans une banque, un établissement financier ou une société immobilière particulière des participations supérieures à 25 % de leur capital social, cela ne peut être admis que sous réserve du respect du régime de droit commun des participations dans les sociétés anonymes. En effet, selon l'art.8 al.1 de la loi du 4 mars 1943 dont le titre I a été rendu applicable en Afrique, "toute société dont une partie du capital social égale ou supérieure à 10 % est la propriété d'une autre société ne peut posséder d'actions de cette dernière société". S'agissant du droit français, on peut lire avec profit concernant le droit commun, not. J.Guyénot, "Les participations d'une société au capital d'une autre société : filiales et participations dans la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales", Etudes à la mémoire du doyen P.Azard, Ed Cujas, 1980, pp.87-114 ; concernant les établissements de crédit, V. Règlement n°84-07 du 28 sept. 1984 du Comité de la Réglementation bancaire (D.1984, L.551).

C) Les dérogations aux règles relatives aux limites à l'importance des prises de participation

Selon l'article 40 de la loi bancaire, chacune des règles légales évoquées plus haut est susceptible de dérogation. L'autorité compétente pour accorder des dérogations qui en tout état de cause doivent être individuelles, en est le Ministre des Finances. C'est ainsi par exemple que l'Arrêté ministériel n°9617 du 11 août 1976 (23) avait autorisé la B.N.D.S. à détenir dans le capital de la Société Industrielle Sénégalaise de Construction Mécanique et de Matériel Agricole (S.I.S.C.O.M.A.) et de la S.I.V., des participations égales à respectivement 50 % et 62,14 %. Par ailleurs, la B.N.D.S. détient cinquante quatre pour cent du capital de la société des Frigorifiques du Sénégal (S.O.F.R.I.G.A.L.). Ce dépassement de la limite autorisée a été consécutif à l'augmentation du capital de cette société en 1979. Cette augmentation de capital avait été entièrement souscrite par la B.N.D.S. en raison, semble-t'il, de "l'urgence qui s'attachait pour la société à la réalisation des investissements auxquels elle devait procéder à l'aide des fonds" réunis (24). La Banque avait précisé que les actions nouvellement souscrites devaient être cédées au fur et à mesure qu'elle trouvera des acquéreurs sénégalais travaillant dans le secteur de la pêche. On peut donc penser qu'il s'agit d'une participation relais au moins pour cette nouvelle fraction, prise dans une circonstance particulière. Toutefois, l'objectif visé en ce qui concerne la cession des actions nouvelles ne semble pas être encore atteint puisque la participation de la B.N.D.S. dans cette société est toujours de cinquante quatre pour cent (25).

(23) J.O.R.S. n°4517 du 18 sept. 1976, p.1452.

(24) Rapport d'activité B.N.D.S., 1978-1979, p.27.

(25) V. tableau 48 . On notera au passage que l'arrêté ministériel n°15822 M.E.F.-D.G.T.-D.M.C. en date du 24 nov. 1983 (J.O.R.S. du 24 mars 1984, p.174) a autorisé MASRAF FAYCAL AL ISLAMI - banque islamique - à effectuer de manière régulière et permanente des opérations commerciales immobilières et d'investissements financiers par dérogation aux dispositions des articles 32, 33 et 34 mentionnés plus haut. On notera que le Conseil d'administration de la B.N.D.S. a autorisé la cession des actions détenues dans le capital de la S.O.F.R.I.G.A.L. Mais cette cession ne semble pas avoir été réalisée. V. Rapport d'activité B.N.D.S. 1983-1984, p.32.

D - Les justifications des limites à l'importance des prises de participation

Les limites aux prises de participation posées par les textes étudiés peuvent avoir plusieurs justifications.

A l'origine, la fixation d'un plafond pour chaque opération répondait principalement au souci "d'éviter que les banques de développement soient tributaires d'un petit nombre d'entreprises, sur lesquelles le manque de cadre ne leur permet pas d'exercer une surveillance effective" (26).

En revanche, la fixation de la limite générale peut avoir au moins deux raisons. D'abord, empêcher les banques d'utiliser les dépôts du public dans des immobilisations à long terme. Car une telle pratique peut leur créer des difficultés financières en cas de demandes de retrait massives de la part de la clientèle. Ensuite, éviter aux banques la tentation de se lancer dans des opérations de spéculation, notamment immobilières, présentant des risques trop importants pour la sécurité des déposants et pour le système bancaire tout entier. Enfin, d'une manière générale, la fixation des limites aux prises de participation oblige les institutions concernées à diviser leurs propres risques et en même temps à leur éviter de céder à des pressions extérieures et sauvegarder ainsi leur indépendance à l'égard des entreprises.

§ 3 - Les règles relatives au domaine de la prise de participation

Par le jeu cumulé de l'article 5 paragraphe A des statuts et des articles 21 et 22 alinéa 1 du règlement intérieur, il résulte qu'il n'y a aucune limite quant au domaine d'intervention de la B.N.D.S. sous forme de prise de participation. C'est là une conséquence de sa polyvalence maintenue jusqu'en 1984. Elle peut donc prendre des participations dans toute société

(26) R.Badouin, op.cit. p.58. V. égal.K.Yansané, op.cit. n°298.

quelque soit son objet : sociétés industrielles, commerciales, agricoles, immobilières ou coopératives. Peu importe le statut de la société ; qu'elle soit privée, d'économie mixte ou d'Etat.

Il convient toutefois de se demander si la B.N.D.S. peut prendre une participation dans une société quelle qu'en soit la forme. On peut se poser cette question à la lecture de l'article 23 du règlement intérieur. En effet, comme nous le verrons, ce texte subordonne la prise de participation à la représentation de la Banque au Conseil d'administration de la société concernée. De ce principe, il faut déduire que la B.N.D.S. ne peut prendre de participation que dans les sociétés anonymes comportant un tel organe à l'exclusion de celles dont les statuts ont conféré à un administrateur délégué unique les pouvoirs de direction générale. Pourtant, on peut en douter. L'article 22 alinéa 2 précité du règlement intérieur vise expressément les participations à des émissions d'actions ou de parts. On peut donc décider que la B.N.D.S. peut parfaitement prendre des participations dans les sociétés dont les titres sont représentés par des parts sociales, par exemple une société à responsabilité limitée (S.A.R.L.).

§ 4 - La condition de représentation de la Banque au Conseil d'Administration de la société concernée par la prise de participation

A - L'énoncé du principe et ses justifications

L'article 23 du règlement intérieur énonce que "toute prise de participation doit impliquer la désignation d'au moins un représentant de la Banque au Conseil d'Administration de la société concernée".

Cette volonté délibérée de participer de jure à la gestion de la société considérée s'explique d'abord, semble-t'il, par le désir de surveiller effectivement et plus étroitement le but des entreprises, but pour lequel la participation a été prise. Ainsi, la Banque peut elle-même suivre les entreprises que l'on veut promouvoir.

La B.N.D.S. est aujourd'hui présente au Conseil d'administration de la quasi-totalité des sociétés au capital desquelles elle participe. En outre, ses cadres supérieurs exercent des fonctions d'organe de gestion au niveau de la direction générale de deux sociétés.

La condition de représentation de la B.N.D.S. au Conseil d'Administration s'explique également par le souci de contrôler et de surveiller du dedans et a priori l'utilisation des ressources mises à la disposition des sociétés.

D'une manière générale, la B.N.D.S. entend surveiller de très près la gestion d'autant que la plupart des ces mêmes sociétés bénéficient en outre de ses concours sous forme de crédits plus ou moins importants et d'une façon plus ou moins régulière. La participation appelle le prêt et le prêt la participation.

Cependant, en faisant de la présence au Conseil d'Administration de la société concernée une condition de la prise de participation, ce texte entraîne pour la Banque une conséquence qui peut être importante. Devenue administrateur, et donc dirigeant de droit, elle court le risque de voir sa responsabilité engagée dans les cas prévus par les textes. Ainsi peut-elle être condamnée en cette qualité, notamment en cas de manquement à son devoir de surveillance et de contrôle.

B - La responsabilité civile du banquier exerçant les fonctions d'administrateur de la société au capital de laquelle il participe

La Banque encourt une responsabilité dans les conditions prévues à l'article 10 27 C.O.C.C. (27). Aux termes de l'alinéa 1er de ce texte, "lorsque le règlement judiciaire ou la liquidation des biens d'une personne morale fait apparaître une insuffisance d'actif, le tribunal peut décider, à la requête du syndic, ou même d'office, que les dettes seront supportées en tout ou partie avec ou sans solidarité par tous les dirigeants sociaux de droit ou de fait, apparents ou occultes, rémunérés ou non, ou par certains

(27) On notera que la Banque administrateur peut également voir sa responsabilité engagée sur le fondement de l'article 44 de la loi du 24 juillet 1867. En effet, selon ce texte : "les administrateurs sont responsables conformément aux règles du droit commun, individuellement et solidairement, suivant les cas, envers la société ou envers les tiers, soit des infractions aux dispositions de la présente loi, soit des fautes qu'ils auraient commises dans leur gestion, notamment en distribuant ou en laissant distribuer sans opposition des dividendes fictifs". Parmi les autres dirigeants visés par l'art. 1027 C.O.C.C. (ancien art. 99 de la loi française du 13 juillet 1967), on relève, dans les sociétés anonymes, le Président du Conseil d'administration, les directeurs généraux adjoints ; dans les autres sociétés, le ou les gérants ; dans le groupement d'intérêt économique, l'administrateur ou les membres de l'organe qui remplit sa fonction. Peut également être considéré comme un dirigeant de droit, le liquidateur de la personne morale en liquidation.

d'entre eux" (28).

Ce texte, ainsi que le laisse apparaître son intitulé, organise l'action en comblement du passif ou action en contribution au paiement du passif social. Il permet la mise en jeu d'une responsabilité civile qualifiée d'originale, en tout cas d'un type particulier. L'action tend à voir mettre à la charge des dirigeants sociaux en l'occurrence les administrateurs, une obligation au passif qui serait à la fois la réparation du préjudice subi par les créanciers et, semble-t-il, la sanction d'une faute de gestion notamment

-
- (28) L'article 1027 C.O.C.C. est identique à l'ancien art.99 de la loi française n°67-563 du 13 juillet 1967 sur le règlement judiciaire, la liquidation des biens, la faillite personnelle et les banqueroutes. On peut donc pour une étude exhaustive de cette question, V. not. : M.Vasseur, "Le droit français (et spécialement l'article 99 de la loi de 1967) est-il un handicap pour l'apporteur de fonds propres ?". Banque, n°380, janv.1979, pp.7-15 ; n°381, fév.1979, pp.187-197 ; Y.Guyon, "La responsabilité des administrateurs et des dirigeants de sociétés (obligations au passif en cas de règlement judiciaire et de liquidation des biens)", Juriscl.Sociétés, fasc. 193 3 bis ; P.Bourel, "L'obligation au passif social des dirigeants de sociétés anonymes et à responsabilité limitée en cas d'insuffisance d'actif", Rev.trim.dr.com., 1970, pp.785-804 ; F.Cherschouly-Sicard, "La responsabilité civile des dirigeants sociaux pour faute de gestion", Thèse, Paris II, 1982 ; R.Contin, "La responsabilité civile des dirigeants en cas de règlement judiciaire ou de liquidation des biens de la société", Rev.jurispr.com. 1979, pp.245-252, 285-289 ; J.Mauro, "L'action en comblement de passif", Gaz.pai. 1979, 2, 579 ; J.L. Vallens, "Réflexions sur l'action en comblement de passif (art.99 de la loi du 12 juillet 1967)", J.C.P., éd. C.I., 1982, 13697 ; Martine Fabre, "Etude jurisprudentielle des sanctions civiles applicables aux dirigeants de sociétés en liquidation de biens ou règlement judiciaire", Thèse, Montpellier I, 1982 cit. par E. du Pontavice in Rev.jurispr.com. 1983, p.79 ; Les travaux du XXe congrès national de la compagnie nationale des experts judiciaires en comptabilité, in Rev. Sociétés 1982, p.685, spéc. rapports de MM A.Henrot, "Les conditions d'exercice de l'action en comblement de passif de l'article 99 de la loi du 13 juillet 1967", pp.693-707 ; A.Dana, "L'interprétation doctrinale et jurisprudentielle de l'action en comblement de passif", pp.708-719 ; J.Salato, "L'expert judiciaire et l'article 99 de la loi du 13 juillet 1967", pp. 720-732.

l'insuffisance de contrôle et de surveillance de la vie des affaires (29).

L'action ne peut toutefois aboutir que lorsque trois conditions sont réunies : une faute commise par les administrateurs impliqués, un préjudice subi par les créanciers et un lien de causalité entre la faute et le préjudice.

S'agissant du premier élément, la loi a institué en faveur des créanciers une présomption simple de faute de gestion lorsque le règlement judiciaire ou la liquidation des biens d'une personne morale fait apparaître une insuffisance d'actif. On a expliqué cette règle par le fait que "le législateur n'a pas osé infliger aux dirigeants la charge des dettes sociales ; il a seulement présumé que la faillite (aujourd'hui le règlement judiciaire ou la liquidation des biens) de la société était due à leur mauvaise gestion, laissant aux intéressés le soin de faire la preuve contraire" (30).

-
- (29) Ainsi que le fait remarquer M.Vasseur, "en édictant l'article 99 (repris rappelons-le par le Législateur sénégalais) dont les origines remontent à la loi du 16 novembre 1940, le Législateur de 1967 est parti de cette idée que, si une société est déclarée en liquidation des biens ou en règlement judiciaire et si son actif, qui n'est pas nécessairement insuffisant, est insuffisant pour payer le passif social, c'est a priori, et jusqu'à plus ample informé, parce qu'elle a été mal gérée par ses dirigeants qui ont commis des fautes de gestion. Puisque les dirigeants ont été de mauvais gestionnaires et que, de leur mauvaise gestion, résulte un préjudice pour les créanciers de la société, qui ne seront pas intégralement payés du montant de leurs créances, le mode de réparation mieux adapté n'est-il pas d'enjoindre à ces dirigeants de payer tout ou partie du passif social" Vasseur, art.précité, Banque n°380, 1979, p.11 ; "Droit des affaires", fasc. XII, Les Cours de droit, 1981-1982, p.418. Pour un exemple de faute de gestion commise par un banquier administrateur, V. Bordeaux 18 nov.1981, D.1982, I.R. 195, obs. Vasseur. Dans cette espèce, la Cour avait relevé que le "nombre et la diversité des irrégularités commises aussi bien que l'importance des pertes dont le passif non couvert (plus de 250 millions) est la conséquence directe, font apparaître une absence de tout contrôle sérieux de la part des dirigeants, car si, dans l'exercice de leurs fonctions, ces dirigeants avaient su faire preuve de la rigueur et du soin qui s'imposaient à eux, les irrégularités commises et les pertes subies auraient pu être révélées à temps pour éviter la débâcle". V.égal. Aix en Provence 3 fév. 1966 (J.C.P. 1966, II, 14861 ; Vasseur, art.précité, Banque, janv.1979, p.12) qui a prononcé la condamnation d'un organisme preneur de participations ayant exercé les fonctions d'administrateur et ayant même fait nommer l'un de ses préposés comme directeur général adjoint, lequel n'avait exercé ses fonctions que pendant une courte période. Sur les aspects réparation d'un préjudice et sanction d'une faute de gestion, V. égal. A.Henrot, "Les conditions d'exercice de l'action en comblement de passif de l'article 99 de la loi du 13 juillet 1967", préc. p.694.
- (30) Ripert, Durand et Roblot, "Traité élémentaire de droit commercial", t.1, L.G.D.J., 1959, p.579.

Cette présomption de faute est tout à l'avantage de la masse des créanciers (31). En effet, le syndic qui la représente n'ayant pas à prouver la faute de gestion - ni davantage l'existence d'un lien de causalité -, la mise en oeuvre de cette action en responsabilité s'en trouve relativement aisée par rapport à l'action en responsabilité de droit commun pour faute prouvée. Et la tentation de faire condamner la B.N.D.S. serait d'autant plus grande que celle-ci, compte tenu de l'importance éventuelle des condamnations encourues, serait l'un des dirigeants présentant une solvabilité suffisante.

Pour qu'il y ait obligation au passif social, l'existence d'un second élément est nécessaire. C'est le préjudice subi par les créanciers. La responsabilité des administrateurs ne peut être engagée sur le fondement de l'article 1027 C.O.C.C. qu'au cas de règlement judiciaire ou de liquidation des biens de la société. Et ces procédures collectives sont nécessaires pour qu'un préjudice soit subi par les créanciers. Ce préjudice est précisément constitué par l'insuffisance d'actif que le règlement judiciaire ou la liquidation des biens fait apparaître (32).

Enfin, on admet qu'il existe une présomption de causalité entre la faute de gestion de l'administrateur et l'insuffisance d'actif constituant le préjudice subi par le créancier. De sorte que "le préjudice résultant, par hypothèse, de l'insuffisance d'actif, il présume tout le reste ; il pré-

(31) Ceux-là mêmes qui s'étaient montrés "rassurés du fait de la présence de l'organisme preneur de participations parmi les associés, parce qu'ils comptent sur le fait que celui-ci a l'oeil sur la société ; sa participation au capital est pour eux gage de bonne gestion", "une très sérieuse garantie de contrôle financier". Vasseur, art.précité, Banque, 1979, p.13 et Bordeaux 18 nov.1981, D.1982, I.R.195, obs. Vasseur. Si de surcroît, l'organisme concerné est banquier qui accepte les fonctions d'administrateur, il aurait de ce fait décerné à la société "une sorte de brevet de solvabilité" qui a encouragé les tiers à faire confiance à la société considérée. V. obs. Vasseur sous Trib. com. d'Angoulême, 19 sept.1980, D.1981, I.R. 347. Il ne saurait toutefois être admis que les tiers puissent avoir une confiance aveugle même dans une telle hypothèse.

(32) La jurisprudence française approuvée par la doctrine a interprété très largement cette notion d'insuffisance d'actif. Ainsi une insuffisance partielle d'actif se traduisant par l'impossibilité de payer les créanciers peut entraîner la condamnation des administrateurs ; en outre, il n'est pas nécessaire que l'insuffisance d'actif soit intégralement chiffrée. Sur tous ces points, V. P.Bourel, art.précité, p.796 et la jurisprudence citée.

sume la faute des dirigeants ; il présume l'existence du lien de causalité entre la faute et le préjudice subi par les créanciers" (33).

Pour échapper à la condamnation, l'administrateur et d'une manière générale le dirigeant, doit, selon l'alinéa 3 de l'article 1027, faire la preuve qu'il "a apporté à la gestion des affaires sociales toute l'activité et la diligence nécessaires". C'est bien que la présomption de faute n'est pas irréfragable. Cependant, ce point appelle deux remarques. D'abord, il sera toujours très difficile sinon impossible à la Banque d'établir une preuve négative, c'est-à-dire qu'elle n'est pas coupable, qu'elle "a bien géré lorsque les choses ont mal fini" (34). Elle aura encore plus de mal à apporter une telle preuve dans l'hypothèse où elle a fait nommer l'un de ses préposés cadre supérieur, au poste de Directeur général ou de secrétaire général.

Ensuite, une jurisprudence française audacieuse semble refuser à un administrateur et au dirigeant en général, de renverser la présomption dès

(33) M.Vasseur, art.précité, Banque 1979, n°380, p.11 ; R.Contin, art.précité p.248.

(34) M.Vasseur, "Droit des affaires" I, fasc. VI, Les Cours de Droit, 1983-1984, p.370.

lors que sa faute de gestion est établie (35).

- (35) En fait, il semble que "malgré l'existence de la présomption résultant de l'article 99 (ancien), les syndics s'efforcent généralement pour mieux convaincre la juridiction, de leur apporter la preuve positive de fautes de gestion des dirigeants dont l'importance ne peut être précisée que par expertise". M. Estoup, allocution aux travaux du XXe congrès national de la Compagnie Nationale des Experts Judiciaires en comptabilité in *Rev. sociétés*, 1982, p. 687.
- Com. 17 juillet 1956, *Bull. civ.*, III, p. 185, n° 217 ; Bordeaux 18 nov. 1981, D. 1982, I. R. 195, obs. Vasseur ; *Rev. jurispr. com.* 1982, 236, note F. Cherchouly-Sicard. Dans cette dernière affaire, la Cour avait énoncé que "le montant du passif non couvert... qui s'est accumulé... par une progression... galopante... exclut de la façon la plus certaine que les dirigeants aient pu apporter dans l'exercice de leurs fonctions de dirigeants l'activité et la diligence nécessaires à la gestion des affaires sociales ; il s'en déduit qu'ils ne rapportent pas la preuve qui leur incombe pour être dégagés en tout ou en partie de leur responsabilité...". Le banquier a été condamné à 100 millions de francs français. Cette jurisprudence qui tend à paralyser la preuve du dirigeant est vivement critiquée en ce qu'elle méconnaît la loi. Certes, il est admis qu'un administrateur, de surcroît banquier, protestant de sa bonne foi, "ne puisse se retrancher derrière le fait que les irrégularités, les fraudes commises lui sont demeurées ignorées, alors qu'en faisant preuve de diligence, il aurait pu découvrir ces fraudes et irrégularités". Mais "l'importance du passif ne prouve rien par lui-même. La loi n'en fait en rien un obstacle à ce que les dirigeants fassent la preuve de leur diligence ou encore apportent la démonstration que les pertes subies si importantes soient-elles, que l'insuffisance d'actif si considérable soit-elle, trouvent leur explication dans une cause qui leur est étrangère et ne leur est pas imputable". Vasseur, obs. sous Bordeaux 18 nov. 1981, précité. Au demeurant, cette jurisprudence démontre "l'inutilité de la présomption de responsabilité édictée par l'art. 99" dans la mesure où "le syndic et le tribunal, qui pourraient se dispenser de faire état des fautes commises par les dirigeants, s'attachent à les rechercher et à les relever". Dès lors que cette présomption est inutile, elle peut "être supprimée sans que l'on puisse craindre que les dirigeants échappent aux responsabilités qu'ils encourent pour mauvaise gestion". Vasseur, obs. sous Trib. com. d'Angoulême 19 sept. 1980, D. 1981, I. R. 347, jugement confirmé par Bordeaux 18 nov. 1981, précité. Cet appel, à la suite de vives critiques contre le maintien de l'art. 99 de la part notamment des responsables d'entreprises, semble avoir été en partie entendu. D'après l'art. 180 de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises, la présomption de faute disparaît. L'alinéa 1er de ce texte prévoit en effet que "lorsque le redressement judiciaire ou la liquidation judiciaire d'une personne morale fait apparaître une insuffisance d'actif, le tribunal peut, en cas de faute de gestion ayant contribué à cette insuffisance d'actif, décider que les dettes de la personne morale seront supportées, en tout ou en partie, avec ou sans solidarité, par tous les dirigeants de droit ou de fait, rémunérés ou non, ou par certains d'entre eux". Par conséquent, ce ne sera plus aux dirigeants sociaux de prouver, pour dégager leur responsabilité, qu'ils ont apporté à la gestion des affaires sociales toute l'activité et la diligence nécessaires, mais à la personne qui a engagé l'action en comblement de rapporter la preuve d'une faute de gestion. En revanche, le lien de causalité entre la faute et l'insuffisance d'actif (le dommage) qui constitue, pense-t-on, l'essentiel de l'ancien art. 99, demeure, semble-t-il, présumé.

(35) suite

On a soutenu que sa suppression aurait entraîné des difficultés pratiques de preuve importantes. On peut alors se demander si sur ce point, la réforme est satisfaisante. Car il est admis que la présomption de causalité est celle qui présente le plus de danger pour les dirigeants impliqués d'autant que "le montant de l'insuffisance d'actif ne résulte jamais entièrement des seules fautes de gestion". Ph.Merle, obs. in Rev.trim.dr.com. 1984, p.349. Au demeurant, une certaine doctrine donne une interprétation large de l'article 180 précité qui remplace l'ancien article 99 en soutenant que le nouveau texte "supprime non seulement la présomption de faute de gestion des dirigeants mais surtout celle de la causalité de la faute par rapport au préjudice". F.J. Crédot, "A propos des limites de la responsabilité de l'actionnaire en général et de l'établissement de crédit actionnaire en particulier", Les Petites Affiches, n°20, du 15 fév. 1985, p.24.

Sur ces mêmes questions telles qu'elles sont traitées par la législation française de 1985, V. not. Paul Le Cannu, "Les procédures applicables aux dirigeants de l'entreprise en redressement judiciaire", Les Petites Affiches, n°16 du 5 février 1986, pp. 4-9 ; et plus généralement, F.Derrida, P.Godé et J.P.Sortais, "Redressement et liquidation judiciaires des entreprises (loi n°85-98 du 25 janvier 1985)", Dalloz, n° spéc. hors série, 1986; Yves Chaput, "Le redressement et la liquidation judiciaire des entreprises. Les dirigeants fautifs dans la réforme du droit des entreprises en difficulté", J.C.P. 1986, éd.E, II, 14705.

Pour ce qui est du régime de l'action, on apportera ici trois précisions.

La première, c'est que l'action en comblement de passif ne peut être exercée que si la société est déjà en règlement judiciaire ou en liquidation de biens et seulement s'il apparaît une insuffisance d'actif. "Cette insuffisance existe lorsque la personne morale est insolvable, c'est-à-dire lorsque la totalité de son passif chirographaire et privilégié est supérieure à la totalité de son actif" (36). Par conséquent, l'administrateur ne peut être condamné si la société est en mesure de payer les dettes sociales. Ce qui suppose que son actif excède son passif.

Deuxième précision : l'action ne peut être intentée que par le syndic à l'exclusion des créanciers dans la masse dont il est le représentant (37). En la circonstance, le syndic bénéficie d'un pouvoir souverain d'appréciation de l'opportunité d'intenter ou non l'action. Toutefois, ainsi que le précise l'article 1027, le tribunal peut agir d'office. La juridiction compétente est le tribunal de première instance (38) statuant commercialement et qui a prononcé le jugement déclaratif de la société.

Enfin, troisième précision : le tribunal a un pouvoir souverain d'appréciation sur l'étendue de la condamnation. En fonction du nombre et de la gravité des fautes commises, il peut décider que les dettes sociales seront supportées en totalité ou en partie par tous les dirigeants ou par certains d'entre eux seulement. En outre, au vu des circonstances de la

(36) R.Contin, art.précité p.250.

(37) Com. 8 nov. 1960, J.C.P. 1960, VI, 175. Il est intéressant de noter qu'aux termes de l'article 183 de la nouvelle loi française n°85-98 du 25 janvier 1985 précitée, l'action en comblement de passif peut être engagée par l'administrateur, le représentant des créanciers, le commissaire à l'exécution du Plan, le liquidateur ou le procureur de la République ; en outre, le tribunal peut se saisir d'office.

(38) Art. 932 C.O.C.C.

cause, il pourra prononcer la contribution aux dettes avec ou sans solidarité (39).

Dans la première hypothèse, le syndic pourra s'adresser à la Banque pour obtenir le versement de l'intégralité de la partie du passif social déterminé par le tribunal et mise à la charge des dirigeants condamnés. Ce qui aggrave le risque encouru par la Banque puisqu'elle pourrait être condamnée pour les faits qui ne sont pas les siens. Il est permis de penser que pour l'appréciation d'une telle responsabilité, les juges ne resteront pas indifférents à la réalité du pouvoir économique dans la société. En particulier au fait que le comportement de la Banque était indépendant et libre ou dicté par les pouvoirs publics en l'occurrence l'Etat, actionnaire majoritaire de la Banque et présent également avec plus ou moins de force dans la plupart des sociétés concernées. Nous pensons que le tribunal devra par ailleurs tenir compte du fait que la situation créée aurait été due éventuellement à une conjoncture économique défavorable que la Banque ne maîtrisait pas.

Il est évident que la situation d'insécurité née de la menace de l'article 1027 ne saurait demeurer permanente à l'encontre de la Banque après le prononcé du règlement judiciaire ou de la liquidation des biens de la société. Aussi, l'alinéa 2 du texte précité décide que l'action en comblement de passif se prescrit par trois ans. Le point de départ du délai de prescription est "l'arrêt définitif des créances".

(39) "Le tribunal... constatant l'insuffisance d'actif, dispose en conséquence d'un pouvoir entièrement discrétionnaire. Il peut condamner ou ne pas condamner, décider si les dirigeants paieront tout ou partie du passif ; il peut prononcer des condamnations divisées ou solidaires. Il n'y a pas de motif à donner de la décision qu'il prend en la circonstance".

Pour autant, "la solidarité n'est pas de principe" (Vasseur, obs. sous Bordeaux 18 nov. 1981, précité) contrairement à ce qu'a affirmé la cour de Bordeaux. Mais le juge peut prononcer une condamnation assortie de solidarité même si le syndic s'est borné à demander que les dirigeants sociaux soient tenus conjointement au paiement d'une partie du passif. (com. 19 février 1985, Quot.Jur. 1985, n°84, p.10)

Enfin, on précisera que, si en principe l'article 1027 C.O.C.C. (article 99 de l'ancienne loi française du 13 juillet 1967) ne vise que les dirigeants en exercice, la jurisprudence française admet cependant que "le dirigeant peut être condamné à combler le passif à condition que la situation ayant abouti à l'insuffisance d'actif ait été créée alors qu'il se trouvait encore en fonctions" (40)

Ainsi apparaît le risque juridique que présente la condition de représentation de la B.N.D.S. au Conseil d'administration de la société considérée.

(40) Y.Guyon, Droit commercial, fasc.II, Les Cours de Droit, 1982-1983, p.397. Pour la jurisprudence, V.Com. 1er juillet 1975, Rev.soc. 1976, 499, note Sortais ; Lyon 3e ch. 21 juin 1984, Rev.Jur.Com. 1985, p.265, note Ch.-H.Gallet ; Com. 2 mai 1985, D.1985, I.R. 493, obs. A.Honorat. On notera après Melle Honorat que l'art.180 al.1 de la loi du 25 janvier 1985 (ancien Art. 99 de la loi de 1967) ne vise pas expressément les anciens dirigeants. La solution antérieure devrait donc être maintenue : "comme pour les dirigeants en fonctions lors de l'ouverture de la procédure de redressement judiciaire de la société, la responsabilité des dirigeants retirés pourra être recherchée chaque fois que seront établies non seulement, comme dans le régime précédent, leur "contribution" à l'existence de l'insuffisance d'actif social, mais également leurs fautes de gestion, et non plus, comme sous l'empire de la loi de 1967, la simple coexistence de leurs fonctions effectives avec l'apparition de la situation ayant conduit à l'insuffisance d'actif de la société" (A.Honorat, obs.précitées). V.égal. Creff, "La responsabilité des dirigeants sociaux retirés", Rev.trim.dr.com. 1978, 479 ; Com 26 janvier 1983, Rev.soc. 1984, 360, note Ph.Merle.

Section III : Les recommandations de la Banque Mondiale en matière de participation des banques nationales de développement

Il est intéressant de noter que la Banque Mondiale a proposé un certain nombre de règles en matière de prises de participation des banques nationales de développement. Certaines de ces règles sont plus rigoureuses que celles prévues par la loi bancaire ou le pacte social. Nous les rappelons :

- "aucune participation dans une entreprise industrielle ne devrait dépasser dix pour cent (10 %) des ressources de la banque de développement actionnaire ;
- le portefeuille de la banque de développement devrait être aussi diversifié que possible au sein des secteurs industriels ;
- les banques de développement devraient éviter de détenir une participation majoritaire dans l'entreprise ;
- les banques de développement ne devraient pas assurer la gestion des entreprises dans lesquelles elles tiennent des participations" (41).

Nous avons vu par exemple que cette dernière recommandation est loin d'être appliquée par la B.N.D.S. Les statuts de la Banque font de sa représentation au Conseil d'administration de la société considérée une condition sine qua non de sa participation au capital, même si en pratique il n'en est pas toujours ainsi. Par ailleurs, il arrive que la Direction générale de certaines sociétés soit assurée par un cadre supérieur de la Banque, ce qui était parfaitement concevable du fait de la pénurie des cadres compétents au lendemain de l'indépendance politique du Sénégal. Il l'est moins aujourd'hui.

Si la B.N.D.S. en tant que banque de développement a vocation à prendre des participations, l'impact de son action en faveur du développement peut être mesuré à partir de l'analyse de son portefeuille.

(41) V. Faska Khrouz, art.préc. p.15.

CHAPITRE II : ANALYSE DU PORTEFEUILLE DE LA B.N.D.S.

L'analyse de la situation du portefeuille et de son évolution permet de faire certaines observations d'ordre général. Nous les ferons sous quatre rubriques : la composition (Section I), les mouvements (Section II) et le rendement du portefeuille (Section III) ; enfin, l'appréciation économique et financière du portefeuille au regard des besoins de développement économique et social du Sénégal (Section IV).

- Section I : La composition du portefeuille
- Section II : Les mouvements du portefeuille
- Section III : Le rendement du portefeuille
- Section IV : L'appréciation de l'importance économique et financière du portefeuille au regard de l'objectif de développement.

Section I : La composition du portefeuille

Le montant total des valeurs comptabilisées des participations de la B.N.D.S. s'élevait au 30 septembre 1984 à 2 391 933 260 francs C.F.A. Le portefeuille est réparti entre trente-neuf sociétés (1). On observera que quatre sociétés sont en cours de liquidation. Il s'agit de la Société Sénégalaise d'Armement pour la Pêche (S.O.S.A.P.), la Société civile immobilière du Barachois (S.C.I. Barachois), la Société industrielle sénégalaise de construction mécanique et matériel agricole (S.I.S.C.O.M.A.) et la Compagnie Sénégalaise de métallurgie (C.S.M.). Le montant total des participations - valeur comptabilisée - de la B.N.D.S. au capital de ces sociétés s'élève respectivement à 75 millions, 20 millions, 47 428 160 et 7 752 500 francs C.F.A.

Précisons que le Conseil d'administration de la Banque a autorisé au cours de l'exercice 1982-1983 la souscription au capital de trois sociétés qui ne sont pas prises en compte dans l'analyse du portefeuille. Il s'agit de la Société immobilière du Cap-Vert (S.I.C.A.P.), de la Caisse nationale de Crédit Agricole (C.N.C.A.S.) sur laquelle nous reviendrons, et de la Société Sénégal Sea-Food. Cette dernière est une société privée au capital de 100 millions. La souscription autorisée de la B.N.D.S. s'élève à 80 millions. Cette société créée par un groupement de sociétés danoises exerce actuellement ses activités sous forme de société d'études. Son objet statutaire est l'exploitation d'un complexe de pêche maritime et de transformation des produits de la mer. Le projet porte sur une production de 100 000 tonnes par an de poissons et un marché potentiel comprenant la Côte d'Ivoire, le Togo, le Bénin, le Nigéria, le Libéria... tous importateurs de poissons et ravitaillés actuellement en majeure partie par les navires soviétiques. C'est en réalité dans la phase d'exploitation que doit s'inscrire la souscription de la B.N.D.S., le capital de la société devant alors être porté à 1 500 millions d'où une participation réelle de la Banque

(1) Pour les détails, V. tableau 48

d'environ 5 %. Le capital de la société est détenu à 51 % par des actionnaires sénégalais et à 49 % par des partenaires danois.

Il est nécessaire d'examiner la composition du portefeuille sous les aspects économiques (§ 1) et juridiques (§ 2).

§ 1 - Répartition du portefeuille par secteur économique

L'examen du tableau 46 nous donne une première indication d'ordre général. Plus de 82 % des participations de la B.N.D.S. intéressent deux domaines, le secteur de l'industrie et le secteur financier, les 17 % restant se répartissent entre divers secteurs.

Dans le secteur de l'industrie qui comporte en 1982 seize sociétés, les industries alimentaires occupent la place essentielle. Les actions détenues par la B.N.D.S. dans les cinq sociétés concernées atteignent en effet un capital nominal de 565,047 millions, soit 28,3 % de l'ensemble des participations de la Banque.

On relève également deux sociétés très connues, l'une dans le domaine de l'énergie, la Société Africaine de raffinage (S.A.R.) et la deuxième dans le domaine des industries chimiques, les I.C.S. Les actions détenues dans ces sociétés représentent 12,5 % du montant des participations possédées par la B.N.D.S. dans le secteur industriel en dehors des industries alimentaires. Il faut en outre mentionner la participation au capital de la Société Industrielle du Vêtement (S.I.V.), opérant dans le domaine de l'habillement, pour un montant de 236,010 millions, soit 31,8 % du capital nominal détenu dans le secteur industriel. On rappellera toutefois que cette société est en règlement judiciaire.

Les autres sociétés importantes du secteur industriel sont la Société Nationale de Commercialisation des Oléagineux du Sénégal (S.O.N.A.C.O.S.) la Société Electrique et Industrielle du Baol (S.E.I.B.) opérant toutes deux dans le domaine de l'huilerie, la Société des Pétroles du Sénégal (P.E.T.R.O.S.E.N.) dans celui de l'énergie et la Société Industrielle d'Engrais du Sénégal (S.I.E.S.) dans le domaine des industries chimiques du Sénégal (I.C.S.).

S'agissant du secteur financier, le capital nominal détenu par la B.N.D.S. dans les banques - U.S.B., B.H.S. et S.O.F.I.S.E.D.I.T. - s'élève à 300 millions sur les 320 millions possédés dans le secteur. Les autres sociétés sont la Société Nationale d'Etudes et de Promotion Industrielle (S.O.N.E.P.I.) et la Société Nationale de Garantie (S.O.N.A.G.A.).

Les participations détenues dans le reste des secteurs sont relativement peu importantes. Elles se situent en effet par rapport à l'ensemble du capital détenu, entre 1,25 % pour le secteur des transports et 5,9 % pour le secteur de l'hôtellerie et du tourisme soit en montant respectivement de 25 millions et 119,5 millions de francs C.F.A.

La répartition dans les autres secteurs s'établit de la manière suivante et par ordre décroissant : quatre sociétés du secteur de l'Agriculture et de la Pêche : 5,53 %, soit 110 420 000 francs. Egalement quatre sociétés du secteur de l'Aménagement : 1,33 %, soit 26,500 millions de francs. Parmi les deux sociétés, la Société Nationale d'Etudes de Développement (S.O.N.E.D.) et la S.E.P.F.A., classées dans les activités diverses, on remarquera l'importance de la participation - 71,545 millions - dans la dernière société, soit 3,5 % de l'ensemble des participations.

TABLEAU 46 REPARTITION DU PORTEFEUILLE PAR SECTEUR ECONOMIQUE AU 30 SEPTEMBRE 1982 : B.N.D.S. (a)

SECTEURS	NOMBRE DE SOCIETES	CAPITAL DETENU PAR LA B.N.D.S. (débours réels)	POURCENTAGE PAR RAPPORT A L'ENSEMBLE
A - Agriculture - Pêche	4	110 420 000	5,53
B - Industries alimentaires	5	565 047 600	28,31
C - Secteur industriel	11	754 515 660	37,81
D - Aménagement	4	26 500 000	1,33
E - Transports	1	25 000 000	1,25
F - Hôtellerie et tourisme.....	3	119 550 000	5,99
G - Financier	5	320 000 000	16,04
H - Activités diverses	2	74 545 000	3,74
TOTAL	35	1 995 578 260	100,00

(a) Au cours de l'exercice 1982-1983, le Conseil d'administration de la B.N.D.S. a autorisé la souscription au capital de trois sociétés :

- la Société Immobilière du Cap-Vert (S.I.C.A.P.) - secteur immobilier - pour 100 millions de francs C.F.A. soit 8,7 % du capital de la société : souscription prise dans le cadre d'une augmentation de capital ;
- la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (C.N.C.A.S.) - secteur financier - pour 345 millions de francs C.F.A. soit 15 % du capital de la nouvelle banque ;
- Sénégal Sea Food - secteur de la pêche - pour 80 millions de francs C.F.A. Cette souscription devra représenter au moment de sa libération 5,3 % du capital de la nouvelle société.

Au cours de l'exercice 1983-1984, le Conseil d'administration n'a autorisé aucune nouvelle souscription.

§ 2 - Répartition du portefeuille du point de vue juridique

Sur le plan juridique, on peut analyser le portefeuille du point de vue :

- de la forme même des sociétés concernées ;
- de l'importance de la participation par rapport à la totalité du capital nominal des sociétés.

A - Forme juridique des sociétés concernées

Les sociétés dans lesquelles la B.N.D.S. détient des participations sont des sociétés anonymes. En effet, ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, il résulte de l'interprétation stricte de l'article 23 du règlement intérieur qu'en principe la B.N.D.S. ne peut souscrire qu'au capital de sociétés ayant la forme juridique de société anonyme, sous réserve de l'interprétation de l'article 22 alinéa 2 in fine du règlement intérieur.

Par ailleurs, il semble que les actions qu'elle détient sont toutes des actions nominatives comportant un droit au dividende.

B - Importance de la participation par rapport à la totalité du capital nominal de la société

On peut classer les sociétés dans lesquelles la B.N.D.S. possède des participations en trois groupes :

- celles dans lesquelles le pourcentage détenu par la Banque dépasse 25 % ;
- Celles dans lesquelles le pourcentage détenu par la Banque atteint de 10 à 25 % ;
- les participations dans lesquelles le pourcentage détenu est inférieur à 10 %.

Les résultats d'ensemble du tableau statistique 47 démontrent :

1 - Les participations à plus de 25 % sont en nombre réduit - 11 % par rapport à l'ensemble - mais atteignent 38 % en valeur nominale ; trois d'entre elles sont des participations majoritaires : la S.I.V. : 81,4 %, la Société Civile immobilière du Barachois : 66,7 %, la Société des Frigorifiques du Sénégal (S.O.F.R.I.G.A.L.) : 54,6 %, soit au total 15,4 % de l'ensemble des participations en valeur nominale. Les participations classées dans cette première catégorie appartiennent aux secteurs de l'Aménagement - S.C.I. Barachois laquelle, semble-t'il, n'a aucune activité réelle - de l'industrie, plus particulièrement l'industrie alimentaire - S.O.F.R.I.G.A.L. et S.E.I.B. -, de l'habillement - S.I.V. en règlement judiciaire -.

2 - Les participations minoritaires comprises entre 10 et 25 % sont en nombre relativement plus important - 34 % par rapport à l'ensemble - mais ne représentent que 21,5 % en valeur nominale. Dans ce groupe, les sociétés les plus importantes - 53 % de l'ensemble de la valeur du groupe - concernent les secteurs de la pêche - la S.O.S.A.P. en liquidation -, de l'énergie - la S.A.R. - et de l'industrie alimentaire - la S.A.P.R.O.L.A.I.T. Les autres sociétés du groupe sont en comparaison peu importantes. Une autre société du groupe est en liquidation : la C.S.M. représentant 2 % de la valeur du groupe.

Les participations minoritaires de moins de 10 % sont les plus importantes en nombre - 54 % par rapport à l'ensemble - et en valeur nominale, 40,4 % du total. Les sociétés les plus importantes de ce groupe appartiennent au secteur industriel principalement à celui des industries chimiques ainsi qu'au secteur financier, soit au total 70 % de la valeur du groupe.

Il apparaît difficile de classer les participations en fonction de leur origine. En effet, la raison essentielle qui motive leur entrée dans le patrimoine de la B.N.D.S. n'est pas toujours officiellement connue, pour la raison notamment qu'elles sont voulues par l'Etat sénégalais et n'ont pas été prises dans le cadre d'une politique arrêtée par la Banque. On peut seulement affirmer que les origines sont diverses. Et précisément, cette diversité a des conséquences aussi bien sur les variations du portefeuille que sur son rendement. En outre, elle entraîne, semble-t'il, pour la Banque, une difficulté en matière de définition d'une politique constante de gestion des participations.

TABLEAU 47 REPARTITION DES PARTICIPATIONS DE LA B.N.D.S. D'UN POINT DE VUE JURIDIQUE AU 30 SEPTEMBRE 1982

SECTEURS	Plus de 25 %		de 10 à 25 %		moins de 10 %		TOTAL
	Nombre	Capital détenu	Nombre	Capital détenu	Nombre	Capital détenu	
		(débours réels)		(débours réels)		(débours réels)	
Agriculture - Pêche	-	-	3	110 410 000	1	10 000	110 420 000
Industries alimentaires ...	2	502 707 600	2	24 840 000	1	37 500 000	565 047 600
Secteur industriel :							
Energie	-	-	1	99 980 000	1	6 480 000	106 460 000
Industries chimiques	-	-	-	-	2	259 970 000	259 970 000
Métaux et mécanique	-	-	3	98 375 660	-	-	98 375 660
Autres industries ...	1	236 010 000	1	40 000 000	2	13 700 000	289 710 000
Aménagement	1	20 000 000	-	-	3	6 500 000	26 500 000
Transports	-	-	-	-	1	25 000 000	25 000 000
Hôtellerie et tourisme	-	-	1	44 550 000	2	75 000 000	119 550 000
Financier	-	-	1	12 500 000	4	307 500 000	320 000 000
Activités diverses	-	-	-	-	2	74 545 000	74 545 000
TOTAL	4	758 717 600	12	430 655 660	19	806 205 000	1 995 578 260

507

TABLEAU 48 PARTICIPATIONS DE LA B.N.D.S. au 30 septembre 1984

(en francs C.F.A.)

SOCIETES	CAPITAL SOCIAL	MONTANT	%
SIV	290 000 000	236 010 000	81,38
SENEGAL SEA FOOD (a)	100 000 000	80 000 000	80,00
SOFRIGAL	94 340 000	51 442 000	54,53
SEIB	1 600 720 000	541 264 800	28,19
SISAC	160 000 000	40 000 000	25,00
STF	182 000 000	44 550 000	24,48
SONEPI	55 000 000	12 450 000	22,73
SODAGRI	120 000 000	24 960 000	20,80
BERLIET	210 000 000	41 980 000	20,00
CSM (en liquidation)	40 000 000	7 750 000	19,38
SONAFRIG	20 000 000	3 840 000	19,20
SISCOMA (en liquidation)	307 800 000	47 398 160	15,41
CNCAS	2 300 000 000	345 000 000	15,00
SAPROLAIT	175 000 000	21 000 000	12,00
SODEVA	100 000 000	10 450 000	10,45
SAR	1 000 000 000	100 000 000	10,00
S.H. de SALI	600 000 000	50 000 000	8,33
USB	2 000 000 000	150 000 000	7,50
CTS	100 000 000	7 500 000	7,50
ISMA	23 300 000	1 700 000	7,30
SOFISEDIT	1 400 000 000	100 000 000	7,14
SIES	1 888 000 000	110 000 000	6,59
SONAFOR	240 000 000	12 000 000	5,00
BHS	1 000 000 000	50 000 000	5,00
PETROSEN	130 000 000	6 480 000	4,98
SONACOS	1 000 000 000	37 500 000	3,75
CSC EXT.	41 120 000	1 500 000	3,65
SICAP	3 102 060 000	100 000 000	3,22
SONE	98 000 000	3 000 000	3,06
COSENAM	1 000 000 000	25 000 000	2,50
SOSEPPA	45 000 000	1 000 000	2,22
SHB NOVOTEL	1 300 000 000	25 000 000	1,92
SEPPA	4 923 950 000	71 545 000	1,45
SOFIDAK	389 100 000	4 000 000	1,03
ICS	24 400 000 000	200 000 000	0,82
SONAGA (b)	923 500 000	7 500 000	0,81
SERAS	198 430 000	10 000	0,05
SISMAR	250 000 000		
SOSAP	En liquidation	75 000 000	
SCI-BARACHOIS	En liquidation	20 000 000	

Sources: Rapports d'activité B.N.D.S. 1982-1983, 1983-1984.

(a) Cette société ne figure pas dans la liste des participations mentionnées dans le rapport d'activité B.N.D.S. 1983-1984.

(b) Souscription de 50 millions de Francs C.F.A. (libérée de moitié).

Section II : Les mouvements du portefeuille

L'analyse de l'évolution du portefeuille permet de faire une première observation : le nombre de cessions d'actions a été au total très réduit. Ce point a déjà été étudié, nous n'y reviendrons pas.

Plus fréquemment, les participations ont été apurées à la suite de liquidation des sociétés considérées (2).

Au total, les mouvements du portefeuille de la B.N.D.S. ont été marqués par une politique d'abstention de prises de participation de 1968 à 1970 du fait de l'importance du portefeuille et de l'insuffisance des ressources nécessaires... au point qu'en 1970-1971 la Banque se trouvait pratiquement dans l'impossibilité de prendre des participations. L'exercice 1969-1970 sera une occasion d'épurer les participations prises dans les sociétés liquidées, ceci pour mettre en règle la situation du portefeuille. Depuis 1977 cependant, le nombre des participations a constamment augmenté avec une moyenne annuelle de 2,5 par an.

(2) V. Annexe XXVIII

Section III : Le rendement du portefeuille

Pour une banque de développement comme la B.N.D.S., l'étude du rendement de son portefeuille doit être faite à partir d'au moins deux critères : un critère financier (§ 1) et un critère économique (§ 2).

§ 1 - L'appréciation du rendement du portefeuille au regard du critère financier

Le critère financier permet de dégager les participations qui procurent à la Banque des produits et plus précisément des dividendes. De ce point de vue, on remarquera que le montant total des dividendes reçus a atteint au 30 septembre 1981 près de 715 millions de francs C.F.A. (3). Ces produits ont concerné :

- le secteur de l'industrie ;
- le secteur financier.

Le secteur des industries est de loin celui qui possède le meilleur rendement - 79 % de l'ensemble des dividendes cumulés - et particulièrement la branche énergie. La Société Africaine de Raffinage (S.A.R.) a rapporté à elle seule de 1969 à 1981 la moitié du total des revenus perçus par la B.N.D.S. et 64 % des produits distribués par le secteur industriel. En effet, de 1971 à 1981, cette société au capital social de un milliard verse à la Banque régulièrement une moyenne annuelle de près de 33 millions. Ajoutons qu'en 1982-1983, la S.A.R. a versé 58 472 400 francs de dividendes dûs au titre de l'année 1981.

Parmi les autres sociétés industrielles ayant opéré des versements à la B.N.D.S., il faut mentionner la S.I.E.S. puisqu'elle a rapporté en cinq ans de 1975 à 1979, un peu plus de 84 millions représentant près de 12 % de l'ensemble des dividendes cumulés. En outre, au cours de l'exercice 1982-1983,

(3) Les chiffres indiqués dans le tableau 49 ont été tirés des Rapports d'activité de la B.N.D.S. et du document précité de la Direction des Investissements sur les participations. Notre analyse se réfère à la période 1969-1981. Elle sera faite sous réserve des données ayant échappé à notre connaissance.

cette société a versé des dividendes dûs au titre des exercices antérieurs (1977-1978, 1978-1979, 1979-1980) pour un montant de 24 947 497 francs C.F.A. Dans cette branche des industries chimiques, on peut s'attendre à des produits futurs lorsque les I.C.S., complexe industriel créé en 1981 auront passé la période de démarrage nécessaire à tout projet nouveau pour devenir rentable.

Le reste des sociétés du secteur industriel n'ont distribué que des revenus relativement modestes représentant entre 2 et 9 % de l'ensemble des revenus du groupe. La S.I.V. en règlement judiciaire ne verse aucun dividende depuis 1972. La S.I.S.C.O.M.A. est en liquidation, son dernier versement remonte à 1976. La S.E.I.B. n'a distribué de dividendes qu'au cours de deux exercices 1976-1977 et 1977-1978 bien que son capital social ait triplé au cours de ce dernier exercice.

Dans le secteur financier, l'Union Sénégalaise de Banque (U.S.B.) est la seule société jusqu'en 1983 à avoir versé des dividendes. Ceux-ci ont atteint au cours de la période 1969-1974 près de 150 millions, soit près de 21 % de l'ensemble des dividendes cumulés. Depuis l'exercice 1974-1975, elle semble avoir interrompu ses versements pour reconstituer ses fonds propres largement entamés à la suite, semble-t-il, d'opérations de crédit peu orthodoxes. Toujours en ce qui concerne le secteur financier, il faut ajouter que la Banque de l'Habitat du Sénégal (B.H.S.) a versé au cours de l'exercice 1982-1983 des dividendes pour un montant de 3 500 000 francs C.F.A. dû au titre du même exercice.

Les autres secteurs n'ont distribué apparemment aucun dividende. On peut y voir plusieurs explications au regard du seul portefeuille bien en-

TABLEAU 49 RENDEMENT DU PORTEFEUILLE DE LA B.N.D.S. (DIVIDENDES RECUS)

SOCIETES	Dividendes cumulés reçus de 1965 à 1980-81	Pourcentage des dividendes par rapport à l'ensemble cumulé	Moyenne annuelle	Dividendes nets reçus en 1982-1983 (a)
S.A.R.	359 046 800	50,23 %	32 640 618,18	58 472 400
S.O.N.A.C.O.S.	8 820 000	1,23 %	4 410 000,00	
S.O.F.R.I.G.A.L.	19 224 040	2,69 %	3 204 006,67	
S.I.E.S.	84 084 000	11,76 %	16 816 800,00	24 947 496
S.E.I.B.	14 823 648	2,07 %	7 411 824,00	
S.I.S.C.O.M.A.	52 966 000	7,41 %	10 593 200,00	
U.S.B.	149 600 000	20,93 %	24 933 333,33	
S.I.V.	26 300 000	3,68 %	8 766 666,67	
B.H.S.				3 500 000
TOTAL (ensemble cumulé) ..	714 864 488	100,00 %		86 819 896

Sources: Rapports d'activité B.N.D.S. et "Monographie sur les participations de la B.N.D.S. au 30 septembre 1977", précité.

(a) En 1981-1982, aucun dividende n'a été perçu.

Au cours de l'exercice 1983-1984, la B.N.D.S. a reçu des dividendes nets pour un montant de 75 549 866 francs C.F.A. V. Rapport d'activité 1983-1984, p.32.

tendu. Les secteurs considérés rassemblent :

- soit des sociétés qui sont totalement déficitaires, exemple de la pêche ou jusqu'en 1983 la seule société concernée la S.O.S.A.P. est en liquidation ;
- soit des sociétés qui font des bénéfices mais ne les distribuent pas dans le but de consolider leur situation nette ou d'améliorer leur capacité d'endettement ;
- soit des sociétés financièrement peu rentables ou chroniquement déficitaires ;
- soit des sociétés qui n'ont pas vocation à verser des dividendes même si elles réalisent des profits. Il en est ainsi des sociétés du secteur de l'Aménagement : la Société de la Foire Internationale de Dakar (S.O.F.I.D.A.K.), le Centre Sénégalais du Commerce Extérieur (C.S.C.E.) ; les sociétés de promotion : la S.O.N.E.P.I. pour l'industrie, la S.O.N.A.G.A. pour les commerçants et transporteurs, la Société Sénégalaise pour la Promotion de l'Artisanat d'Art (S.O.S.E.P.R.A.), la Société de Développement et de Vulgarisation Agricole (S.O.D.E.V.A.) (4) ; des sociétés d'études et de recherches : la S.O.N.E.D. et la S.E.P.F.A.

§ 2 - L'appréciation du rendement du portefeuille au regard du critère économique

S'agissant précisément des diverses sociétés mentionnées ci-dessus et caractérisées par l'inexistence du dividende, le critère d'appréciation de leur rendement est économique. Ce qui correspond bien à l'un des critères d'intervention de la Banque de développement. Celle-ci rend indirectement des services à la nation en permettant par des prises de participation l'accroissement de l'action de sociétés participant dans leur domaine d'interven-

(4) Cette société par exemple qui n'a pas pour objectif de réaliser des profits a enregistré en 1973 des bénéfices de 70 000 F C.F.A. et 16 millions en 1977.

tion respectif à la promotion du développement. Ces services ne sont pas exprimés par un produit comptabilisé mais dans le cadre d'ensemble de l'économie nationale.

A ce sujet, diverses questions se posent :

- quels types de ressources convient-il d'affecter à de telles participations
 - nous pensons notamment aux subventions quelle qu'en soit l'origine - ;
- quel rapport établir entre les participations rentables, celles peu rentables et les participations dont il ne faut attendre aucun produit.

La réponse à cette question suppose que la B.N.D.S. ait une politique autonome dans ce domaine afin de pouvoir procéder en cas de besoin aux ajustements nécessaires et dégager éventuellement de nouvelles ressources pour d'autres prises de participation.

On ajoutera qu'en ce qui concerne les sociétés insuffisamment rentables du fait de la conjoncture économique, la B.N.D.S. peut avoir intérêt à ne pas exiger de dividende pour leur permettre de financer leurs investissements par l'autofinancement. En outre, il n'est certainement pas nécessaire de percevoir des dividendes si la Banque doit accorder en même temps - ce qui est fréquent - des prêts notamment à moyen terme pour permettre la survivance de l'exploitation.

L'examen sommaire du rendement des différents secteurs dans lesquels la B.N.D.S. intervient sous la forme de prises de participation permet de faire deux observations principales.

D'abord, et s'agissant d'une banque de développement, il serait trop simple de se baser mathématiquement sur la notion de rendement pour apprécier si la B.N.D.S. doit conserver ou non certains titres. D'autres considérations notamment d'ordre économique entrent dans cette appréciation.

En second lieu, il est difficile de tirer des renseignements précis sur la politique - pour autant qu'elle puisse exister - à suivre pour l'avenir. Tout au plus, l'étude des rendements pourra-t-elle permettre d'apporter des correctifs à des appréciations fondées sur d'autres critères.

Section IV : L'appréciation de l'importance économique et financière du portefeuille au regard de l'objectif de développement

Dans cette rubrique, nous allons nous attacher à placer le portefeuille de la B.N.D.S. dans l'ensemble de la vie économique sénégalaise. Pour cela nous tenterons d'analyser très sommairement la situation de chaque société du point de vue de son activité et de l'utilité de celle-ci dans le processus de développement du secteur considéré et de l'économie nationale dans son ensemble.

S'agissant d'abord du secteur de l'Agriculture et de la Pêche, il faut préciser qu'avec la liquidation de la S.O.S.A.P., la B.N.D.S. allait être totalement absente de ce dernier sous-secteur. On aurait pu penser qu'il en serait ainsi durablement. En effet, le financement de la pêche industrielle est désormais de la compétence de la S.O.F.I.S.E.D.I.T. laquelle s'est vue confier le Service de Crédit maritime par le décret n°81-137 du 19 février 1981 (5). La B.N.D.S. devant en principe continuer à financer la pêche artisanale maritime sous forme de crédits destinés à l'acquisition de matériels d'équipement des pirogues : moteurs ou autres modèles d'embarcation moderne. Ce type de pêche est essentiellement orienté vers la consommation interne en frais et la transformation artisanale (6).

(5) J.O.R.S. n°4825 du 21 mars 1981, p.319. Le crédit maritime doit permettre la modernisation et le renouvellement de la flotte industrielle dans le but d'accroître la production.

(6) On rappellera que sur les 240 000 à 350 000 tonnes de poissons pêchés, la pêche artisanale apporte 50 à 70 % des captures. En matière de pêche, artisanale, la politique du gouvernement sénégalais telle qu'elle est redéfinie par le VI^e plan 1981-1985 vise à : " - regrouper les pêcheurs au sein de coopératives (on en compte 81) réparties dans les différentes régions du pays. Ces coopératives constituent des cadres adéquats de réception, d'appropriation et de diffusion de techniques efficaces de capture, d'engins et de moteurs, permettant ainsi le développement du secteur ; - maintenir les acquis de la motorisation dont le programme a commencé en 1972 ; - moderniser la transformation artisanale ; - valoriser la production artisanale par une organisation et une maîtrise des circuits de commercialisation (marayage, chaîne de froid) ; - consolider la chaîne de froid ; - améliorer et moderniser la pirogue actuelle". C'est cette politique que la B.N.D.S. doit en fait soutenir indirectement par l'octroi de crédit à la pêche artisanale et éventuellement de prises de participation au capital de coopératives.

Sur la pêche considérée comme une activité économique importante pour le développement du Sénégal, V. not. Jean Rieucan, "De la pêche comme activité nouvelle, de la mer comme nouvelle frontière dans les pays du Tiers-Monde, l'exemple du Sénégal, pays pêcheur sur un continent terrien", Afrique contemporaine, n°136, oct.-nov.-déc. 1985, p.3 ; Bernard Llerès, "La pêche maritime, un moteur de l'économie sénégalaise", Afrique contemporaine, n°137, janv.-févr.-mars 1986, p.56. Cheikh Guèye Diome, "La pêche maritime sénégalaise", Le Point économique (Dakar), n°33, 1985, p.17.

Mais en 1982-1983, la B.N.D.S. a souscrit au capital d'une société du secteur de la pêche en l'occurrence Sénégal Sea Food. (7).

Quant au sous-secteur "agriculture", il a toujours constitué la première priorité des plans de développement successifs. Trois sociétés sont concernées : la Société d'Exploitation des Ressources Animales du Sénégal (S.E.R.A.S.), la S.O.D.E.V.A. et la Société de Développement Agricole et Industriel du Sénégal (S.O.D.A.G.R.I.), deux sociétés régionales de développement.

C'est en 1962 que la S.E.R.A.S. a été créée dans le cadre de la politique de valorisation des ressources nationales entreprise par les pouvoirs publics. Il lui revenait de jouer un rôle essentiel dans l'exploitation des ressources animales : animaux vivants, viande et sous-produits, cuirs, peaux... La société connaîtra de nombreuses difficultés de gestion notamment de ses stocks, consécutives à une mévente chronique dont la raison principale serait le défaut de maîtrise des circuits de commercialisation. Au point qu'en 1976, par exemple, les pertes s'élevaient à 28,4 millions de francs C.F.A. Après de nombreuses actions de réorganisation en particulier au niveau du service commercial, la S.E.R.A.S. semble avoir repris une gestion normale de l'exploitation.

Dans le domaine de l'agriculture au sens strict, la S.O.D.E.V.A. et la S.O.D.A.G.R.I. jouent un rôle spécifique dont la finalité est l'accroissement des rendements de deux cultures essentiellement : une culture de rente : l'arachide et une culture vivrière : le riz.

(7) Le projet Sénégal Seafood a pour objet l'implantation à Dakar d'une usine de congélation et de stockage frigorifique de poissons pélagiques et la commercialisation des poissons traités qui seront principalement exportés vers les pays avoisinants de l'Afrique de l'Ouest ainsi que nous l'indiquons plus haut. Ce projet a bénéficié notamment d'un prêt de 350 millions de francs C.F.A. de la Banque Ouest Africaine de développement (B.O.A.D.).

La S.O.D.E.V.A. avait pris en 1968 le relais de la Société d'Aide Technique et de Coopération (S.A.T.E.C.) qui lui fournit néanmoins une assistance technique et participe à son capital social (8). La société entreprit une réorganisation du programme S.A.T.E.C. mais toujours fondé sur l'accroissement du rendement et en s'appuyant sur une catégorie de paysans sélectionnés en fonction de leur maîtrise des thèmes déjà diffusés. Cette action de la S.O.D.E.V.A. va à son tour buter sur une difficulté majeure, les conditions climatiques et plus exactement une série de périodes de sécheresse entraînant une baisse de la production, l'épuisement des sols, l'endettement des paysans.

La S.O.D.A.G.R.I. créée en 1974 exerce la plus grande partie de ses activités au sud du Sénégal en Haute Casamance. Elle est chargée de l'aménagement hydro-agricole du Bassin de l'Anambé pour la mise en valeur de 1 600 hectares en double culture. Pour l'essentiel, elle doit promouvoir la culture du riz, denrée constituant la base de l'alimentation des populations sénégalaises en général. Or la production locale ne permet de satisfaire en moyenne que près du tiers de la consommation nationale, le reste des besoins

(8) La S.A.T.E.C. avait été chargée en 1964 par le gouvernement sénégalais "d'une opération de productivité arachidière" dans le bassin arachidier (centre du Sénégal). La France devait cesser d'acheter l'arachide sénégalaise à un prix préférentiel. Ce prix allait donc s'aligner sur le cours mondial et l'on s'attendait qu'il subisse une baisse qu'il fallait compenser. Aussi, pour éviter une chute du produit intérieur brut du fait de la place importante de l'arachide dans les exportations sénégalaises et empêcher une diminution sensible du revenu des paysans soumis à la monoculture, on a mis en place l'opération S.A.T.E.C. Celle-ci devait permettre une augmentation de la production d'arachide par un accroissement des rendements de 25 % en 1967 et l'instauration d'une exploitation plus rationnelle du sol. V. G.Pince, "Le crédit agricole distribué par les sociétés de développement en Afrique francophone", Thèse, 3e cycle, Paris, 1973, p.260 et s. La S.A.T.E.C. a connu un certain échec dû en partie au déficit pluviométrique enregistré à partir de 1967. La production escomptée n'avait pas été atteinte et son action n'a pas eu sur les paysans l'impact que l'on espérait. Les paysans se sont même trouvés endettés car ils s'étaient équipés à crédit en matériel technique agricole indispensable alors que leur revenu n'avait cessé de baisser entre 1964 et 1968.

étant couvert par les importations (9). L'action de la S.O.D.A.G.R.I. s'inscrit donc dans la politique menée par le gouvernement sénégalais pour parvenir à l'autosuffisance alimentaire. Toutefois, le volume de la production reste largement tributaire des conditions climatiques. Ce qui oblige le Gouvernement à prendre des mesures incitatives notamment en matière de prix d'achat aux producteurs (10) pour éviter que ces derniers ne se détournent de la culture du riz. On notera que pour la commercialisation du riz paddy la S.O.D.A.G.R.I. bénéficie d'un crédit B.N.D.S. dont le montant avait atteint 50 millions de francs C.F.A. en 1981-1982. La S.O.D.A.G.R.I. opère également dans la région de Louga pour la mise en valeur de 145 hectares de terre destinée à la culture maraîchère basée sur l'irrigation par forages.

La présence significative de la B.N.D.S. dans le secteur des industries - 66 % de l'ensemble des participations - témoigne de la volonté des pouvoirs publics sénégalais de faire de l'industrie le secteur moteur de l'économie nationale. En effet, l'examen des participations de la B.N.D.S. dans ce secteur permet d'établir un parallèle avec les trois générations d'industries dont on veut assurer la promotion dans les horizons 1980, 1985 et 1990. Ce sont les industries de substitution telles les industries alimen-

(9) Production et importations de riz au Sénégal de 1977-78 à 1982-83.

	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83
PRODUCTION						
(en 1 000 tonnes)	84	147	97	65	103	
Volume (tonnes)	238 996	351 681	302 536	326 528	415 865	355 429
IMPORTATIONS						
Valeur (milliards)	16,1	15,9	21,6	33,2	32,1	32,5

Les autres principales cultures vivrières du pays sont le mil-sorgho, le maïs et le niébé.

(10) La variation du prix d'achat du riz paddy aux producteurs a été la suivante (au kg):

- 27,00 francs C.F.A. en 1973-74 ;
- 41,50 francs C.F.A. de 1974-75 à 1980-81 ;
- 51,50 francs C.F.A. en 1981-82 et 1982-83 ;
- 60,00 francs C.F.A. en 1983-84 ;
- 66,00 francs C.F.A. en 1984-85 ;
- 145,00 francs C.F.A. en 1985-1986 pour les semences de base et 105,00 francs pour les semences sélectionnées.

taires, les industries d'exportation et les industries d'intégration notamment les industries chimiques.

Les industries de substitution aux importations ont été des plus favorisées au cours de la première décennie 1960-1970. Elles procèdent du souci de répondre aux besoins essentiels de la population au lendemain de l'indépendance. Ces industries ont concerné particulièrement le sous-secteur alimentaire. Ainsi la S.A.P.R.O.L.A.I.T. créée en 1962 et spécialisée dans la fabrication et la vente de produits laitiers ; la S.O.F.R.I.G.A.L. dont la création remonte à 1963 avec comme objet la congélation et la conservation de poissons, particulièrement du thon. Dans cette promotion des entreprises du sous-secteur des industries alimentaires, l'action a été poursuivie d'abord avec la constitution en 1973 de la Société Nationale des Frigorifiques (S.O.N.A.F.R.I.G.) ayant pour objet la congélation de tous produits, le stockage et la vente de glace ; ensuite, et surtout avec la création le 26 septembre 1975 de la S.O.N.A.C.O.S. dans le cadre de la restructuration du secteur arachidier entreprise depuis la campagne 1975-1976 (11). La S.O.N.A.C.O.S. est une société d'économie mixte au chiffre d'affaires de cinquante milliards de francs C.F.A. et au capital social de 4 800 millions réparti entre l'Etat sénégalais (44,6 %), la Caisse de péréquation et de stabilisation des prix (42,6 %), la B.N.D.S. (5,3 %) et les divers huiliers (7,3 %). Elle joue à l'heure actuelle un rôle prépondérant dans l'industrie huilière surtout depuis la dissolution en 1980 de l'Office national de coopération et d'assistance pour le développement (O.N.C.A.D.) En effet, depuis cette date, la S.O.N.A.C.O.S. exerce une double fonction :

- elle procède à l'achat direct aux coopératives d'une part importante (75,14 %) des graines d'arachide qu'elle fait triturer à façon par les huiliers ;
- elle récupère les produits arachidiens ainsi traités - huile brute, huile raffinée et tourteaux - pour assurer leur commercialisation tant intérieure qu'extérieure.

(11) Sur les problèmes relatifs aux structures de commercialisation de l'arachide, V.P.591 note 18

C'est le même souci d'indépendance énergétique et de diversification des sources d'approvisionnement qui a été à l'origine de la création en 1982 de la Compagnie des Tourbières du Sénégal (C.T.S.). Son capital social de 100 millions est entièrement sénégalais et se répartit entre l'Etat du Sénégal 50 %, la S.E.N.E.L.E.C. (Electricité du Sénégal) 35 %, la S.O.F.I.S.E.D.I.T. et la B.N.D.S. à concurrence de 7,4 % chacune. Les études préalables financées par la France, la République Fédérale d'Allemagne, le Canada, la Finlande et l'Irlande ont permis la mise en évidence en particulier dans les Niayes de réserves de tourbe estimées à 50 millions de mètres cubes. En mars 1984, le Gouvernement sénégalais a chargé la C.T.S. d'entreprendre l'exploitation industrielle de cette tourbe pour la production d'énergie électrique. Celle-ci devra permettre au moins à moyen terme de satisfaire 45 % de la consommation d'énergie du Sénégal. Outre son utilisation industrielle pour le fonctionnement des centrales thermiques qui utilisent jusqu'à présent du fuel importé, il semble que des expériences concluantes devraient permettre une éventuelle substitution de cette tourbe aux combustibles solides à savoir le charbon de bois et le bois de chauffage. Cet usage domestique permettrait de limiter le déboisement du pays.

Selon une information récente, la production projetée d'énergie électrique a été abandonnée comme trop coûteuse et seul le projet d'unité fabriquant des briquettes à usage domestique est maintenu.

Il apparaît aussi que dans le domaine de l'énergie, le Gouvernement fait participer la B.N.D.S. à son action de promotion des industries de mise en valeur des ressources énergétiques nationales. L'objectif en ce domaine

est de réduire les importations de 50 % au moins d'ici 1990 (12).

La B.N.D.S. est également associée à un autre domaine de l'industrie présentant une grande importance pour l'économie du Sénégal : celui des industries chimiques. C'est d'abord la Société Industrielle des Engrais du Sénégal (S.I.E.S.) qui fut créée en 1962. Elle est chargée principalement de produire la totalité des engrais nécessaires au développement et à la diversification de l'agriculture sénégalaise. Ensuite en avril 1984 sont inaugurées à Taïba les installations des Industries Chimiques du Sénégal (I.C.S.) dont le projet remonte à 1974. Il s'agit d'un complexe industriel destiné à transformer sur place en produits finis une grande partie du phosphate sénégalais jusqu'ici exporté à l'état brut. L'importance de cette réalisation est considérable pour l'économie sénégalaise. Elle doit permettre : la valorisation des matières premières locales ; un transfert réel de maîtrise industrielle ; la diversification des exportations et l'accroissement de 7 % de

(12) D'autres recherches ou réalisations en matière de ressources énergétiques primaires sont entreprises pour mettre en valeur notamment :

1) le potentiel hydro-électrique du pays :

- grands barrages dans le cadre de la coopération inter-africaine au sens des organismes sous-régionaux tels que l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal (O.M.V.S.) - Barrage de Mannantali (240 MW) devant servir à la fois à la production d'électricité, à la navigation et à l'irrigation - et l'organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie (O.M.V.G.) - deux projets de barrage, Kekreti (75 MW) et Sambangalou (125 MW), sur le fleuve Gambie devant servir à la production d'électricité, à l'irrigation et à la navigation ;
- petits barrages au niveau national (Kayanga, Niokolo Koba également à l'état de projets) ;

2) L'énergie solaire avec une expérience tentée à Diakhao mais pour des raisons techniques, l'usine n'a pas encore fonctionné ; une station solaire thermodynamique à Bakel dont le projet est très avancé dans son exécution ; une centrale solaire à Richard Toll pour l'électrification d'un village d'environ mille à mille cinq cents habitants à l'aide d'une station électro-solaire de 100 KW ;

3) L'énergie éolienne dont les installations expérimentales n'ont pas suffisamment fonctionné ;

4) La biomasse, le lignite et l'uranium dont les indices ont été signalés. A travers ces quelques exemples, il apparaît que le Sénégal a décidé d'encourager l'exploitation lorsque le financement est assuré, de toutes les filières susceptibles de se substituer à l'importation de produits pétroliers. Malheureusement, certains de ces programmes de recherche souffrent d'un manque de suivi ou de retards dans leur réalisation du fait de leur dépendance totale des financements extérieurs. C'est le cas notamment des projets énergies nouvelles et renouvelables (solaire et éolienne).

la valeur ajoutée industrielle du pays ; la réduction de 10 à 12 % du coût des engrais produits et commercialisés par la S.I.E.S., laquelle devrait à terme être absorbée ; la création directe d'environ huit cents emplois stables compte tenu de la fusion avec la S.I.E.S. Les I.C.S. dont le capital social est de 24,4 milliards répondent au développement des générations d'industries que nous avons évoquées plus haut à savoir les industries d'exportation et d'intégration (13).

-
- (13) En effet, le complexe industriel des I.C.S. est cité comme un exemple de coopération Nord-Sud et surtout de type Sud-Sud. Cette coopération se manifeste d'abord au niveau des bailleurs de fonds qui sont notamment des banques et institutions internationales : S.F.I., B.E.I., B.A.D., B.A.D.E.A., O.P.E.P., F.E.D. ; les institutions nationales de développement : C.C.C.E., D.E.G. ou société financière allemande pour les investissements dans les P.E.D., fonds du Koweït ; des banques comme la B.N.P., la B.I.A.O., la B.F.C.E. Coopération également au niveau de la structure du capital social réparti principalement entre l'État sénégalais (23,3 %), un groupe indien comprenant deux entreprises industrielles et le gouvernement indien (18,9 %), le groupe français Entreprise Minière et chimique (E.M.C.) (9,8 %) qui fournit également l'assistance technique, la Côte d'Ivoire, le Nigéria, le Cameroun et la Banque Islamique de développement (9,4 % chacun) ; la participation de la B.N.D.S. s'élève à 200 millions soit 0,8 %. Coopération enfin au niveau de la commercialisation des produits destinés en grande partie à l'exportation. Ceux-ci doivent comprendre pour l'essentiel de l'acide phosphorique et des engrais. Un contrat de fourniture d'acide phosphorique a été conclu avec le consortium Indian Farmers Fertilizers Corp. qui s'est engagé à acheter près de la moitié de la production pendant quinze ans, le reste devant servir à la production d'engrais lequel devrait être commercialisé tant à l'intérieur qu'à l'extérieur en Afrique et en Europe essentiellement par la Senchim filiale créée par les I.C.S. On précisera que l'approvisionnement en phosphate sera assuré par la Compagnie Sénégalaise des phosphates de Taïba. Malgré son importance et sa nécessité pour le développement du pays, les I.C.S. suscitent quelques interrogations notamment en ce qui concerne les débouchés de l'engrais. Il semble que le marché soit saturé ; de plus en Afrique, même le Maroc et la Tunisie désirent transformer une part plus grande de leur production de phosphate et le Togo voudrait à l'instar des autres pays et par nécessité valoriser ses phosphates. Il nous semble donc qu'une action au niveau des Etats africains producteurs et utilisateurs devrait être engagée pour une meilleure intégration et éviter un éventuel gaspillage des richesses en l'occurrence l'engrais dont l'agriculture africaine a bien besoin pour sa promotion et son développement impératif. Au reste, le Sénégal a signé avec le Nigéria un accord portant sur la livraison à ce pays de 4 000 tonnes d'engrais des I.C.S. (4 milliards de francs C.F.A.). Les I.C.S. qui représentent un investissement de 75 milliards de francs C.F.A. connaissent actuellement des problèmes en raison de la baisse des cours du soufre qu'elle importe comme matière première.

Les autres industries visent à produire des biens destinés à satisfaire à titre principal des besoins intérieurs : industries mécaniques et des métaux, du bâtiment et des travaux publics, de l'habillement et des textiles.

S'agissant des industries mécaniques et des métaux, nous avons eu l'occasion de les évoquer en partie avec les développements consacrés à la S.I.S.C.O.M.A. et à la C.S.M. Nous ne reviendrons donc pas ici sur ces deux sociétés.

Quant à la société sénégalaise des automobiles BERLIET, elle a été chargée en 1963 du montage à Dakar de véhicules industriels. Sa création procède de la volonté du Sénégal de tirer un certain avantage notamment au plan de la création d'emplois, des activités dans le pays des firmes étrangères en l'occurrence la Régie française RENAULT actionnaire de BERLIET-Sénégal (14).

Les autres sociétés industrielles - I.S.M.A. fabrication de carreaux et marbre agglomérés, S.I.V. confection et commercialisation de vêtements, Société Industrielle Sénégalaise du Sac (S.I.S.A.C.) fabrication de sacs de jute - n'appellent pas de remarques particulières en ce qui concerne leur utilité évidente au regard de la demande intérieure des produits concernés. En revanche, il y a lieu d'insister sur la mission essentielle en matière d'hydraulique rurale confiée à la Société Nationale de Forage (S.O.N.A.F.O.R.). Cette société d'économie mixte créée en 1973 a pour objet d'effectuer des

(14) Ainsi que l'observe justement M. G. Rocheteau (Pouvoir financier et indépendance économique en Afrique. Le cas du Sénégal, ORSTOM-Karthala, 1982, p.346) "compte tenu de la pression exercée par les pays importateurs qui tendent à conditionner l'ouverture de leur marché intérieur à un transfert d'activités industrielles, l'installation, par les fournisseurs français de l'Afrique, de chaînes de montage sur les lieux de vente est devenue depuis les accessions à l'indépendance, une condition du maintien de courants d'exportations antérieurs et la meilleure garantie d'une participation privilégiée à leur expansion". La société Berliet-Sénégal connaîtra cependant de sérieuses difficultés - ses bénéfices qui étaient passés de 17 millions en 1974 à 19,8 millions en 1975, sont tombés brusquement à 4,3 millions en 1976. Selon la B.N.D.S., ces difficultés auraient trois origines : "l'arrivée sur le marché (sénégalais) de véhicules utilitaires importés montés complets au détriment de l'industrie et de la main-d'oeuvre locales; la présence de l'unité de montage C.O.S.E.C.A. (Compagnie Sénégalaise Automobile) - créée en 1976 par la C.F.A.O. - ; une saison arachidière défavorable se traduisant par une baisse des besoins de transport (camions)". (B.N.D.S., Direction des Investissements, doc. précité).

forages afin de satisfaire les besoins en eau de la population rurale tant pour son alimentation que pour celle de son cheptel. L'utilité d'une telle société a été soulignée par le VI^e Plan réajusté de développement économique et social 1981-1985 : "l'approvisionnement en eau des villages, chroniquement insuffisante occasionne de longs et fréquents déplacements pour la recherche de l'eau, rend précaires les conditions de vie et d'hygiène des populations rurales et constitue un des facteurs de l'exode rural vers les centres urbains, notamment vers le Cap-Vert (15)".

Les sociétés d'aménagement et d'études dans le capital desquelles la B.N.D.S. détient une participation remplissent une fonction non moins importante pour la promotion du développement.

La Société de la Foire Internationale de Dakar (S.O.F.I.D.A.K.) a pour mission la promotion des échanges internationaux et des investissements, en particulier l'accroissement des échanges interafricains. Elle est chargée depuis 1974 d'organiser des foires bi-annuelles. Ces foires sont l'occasion pour les hommes d'affaires présents, les institutions et les pays représentés de s'informer sur les possibilités d'investissement, de vente et d'achat de biens d'équipement ou de consommation, d'obtenir des transferts technologiques. Entre les foires sont organisés des congrès et des expositions visant les mêmes objectifs définis par les pouvoirs publics.

Le Centre Sénégalais du Commerce Extérieur (C.S.C.E.) annexé à la S.O.F.I.D.A.K. joue pratiquement le même rôle que cette dernière mais d'une façon permanente et son action privilégie les relations commerciales entre le Sénégal et le reste du monde (16). Il contribue également à la formation indispensable des hommes en organisant des séminaires périodiques (17).

(15) "VI^e Plan réajusté de développement économique et social 1981-1985". Ministère de l'Economie et des Finances, Dakar, Sénégal.

(16) Il s'agit de chercher à améliorer le déficit chronique du commerce extérieur du Sénégal par une relance du secteur des entreprises exportatrices et une diversification plus poussée des courants d'échanges dont 77,8 % sont à l'heure actuelle réalisés avec seulement une vingtaine de pays. Le déficit de la balance commerciale du pays est passé de 42,5 milliards de francs C.F.A. en 1977 à 143 milliards en 1981, soit un accroissement moyen annuel de 2,36 %.

(17) Ainsi, en mai 1984, a été organisé un séminaire, le deuxième du genre, sur le thème : "la mise en place d'un tableau de bord de gestion dans une entreprise moderne". Ce séminaire était destiné à des cadres de haut niveau et s'était proposé de leur fournir les moyens d'un meilleur contrôle de la gestion de leur entreprise.

La Société Sénégalaise pour la Promotion de l'Artisanat d'Art (S.O.S.E.P.R.A.) a été créée en mars 1973 en remplacement de l'Office Sénégalais de l'Artisanat. Elle a pour objet l'encadrement des artisans d'art et l'aide à la commercialisation intérieure et extérieure des produits artisanaux sénégalais : sculpture sur bois, maroquinerie, bijoux en or et argent filigrané, tissage traditionnel, poterie, céramique (18).

Deux sociétés ont pour activité principale l'élaboration de projets de développement, la Société Nationale d'Etudes de Développement (S.O.N.E.D.) et la Société d'Etudes pour la Promotion Financière d'Activités Agro-industrielles (S.E.P.F.A.). La S.O.N.E.D. intervient dans le cadre de la planification en général voulue par le Gouvernement. Aussi, les projets et les études qu'elle est amenée à préparer ou à effectuer intéressent-ils toutes les activités économiques et sociales (19). Sa création a été rendue nécessaire par : "les retards dans la mise en oeuvre des projets du Plan une fois le financement agréé ; les difficultés d'information des investisseurs ; le coût élevé des services des bureaux d'études extérieurs ; les moyens faibles des bureaux d'études existant dans certains départements ministériels" (20).

-
- (18) Pour que l'artisanat puisse contribuer de manière efficace au développement économique et social du Sénégal, le VI^e Plan "1981-1985" a fixé les objectifs suivants : l'auto-organisation des artisans, l'accroissement des productions artisanales, la formation et le perfectionnement des artisans.

La population artisanale est estimée entre 100 000 et 200 000 travailleurs dont 68 % exercent des activités de production, 20 % fournissent divers services, 12 % pratiquent l'artisanat d'art.

Les difficultés que connaît l'artisanat semblent être en général d'ordre financier et organisationnel en raison et s'agissant du second point, de sa dispersion, sa fluidité, son nombre important d'entreprises et de corps de métiers. Aussi, les Pouvoirs Publics envisagent-ils pour redynamiser la politique artisanale la mise en oeuvre d'actions permettant : une organisation pratique des artisans ; l'ouverture d'un crédit artisanal contribuant ainsi à l'accroissement des ressources de développement ; la prospection et l'obtention de marchés pour l'écoulement de leurs productions ; une coordination des actions de formation et de perfectionnement, notamment entre la S.O.S.E.P.R.A. et la S.O.N.E.P.I.

- (19) Ainsi, par exemple, sont en préparation : un plan de circulation et transport du Cap-Vert, Région à forte densité de population et en augmentation ; une étude de l'hôpital régional de Louga ; un projet intégré d'alimentation et de nutrition.

- (20) B.N.D.S., Direction des Investissements, doc. précité.

Quant à la S.E.P.F.A., son domaine d'intervention est plus restreint puisqu'il s'agit uniquement de la préparation de projets agro-industriels. Ce domaine est appelé à se développer pour résoudre le problème de la transformation des produits agricoles nécessaires à l'alimentation surtout urbaine, et pour opérer l'intégration économique entre le secteur primaire et le secteur secondaire.

Au chapitre de l'encadrement, de la promotion au sens large et du soutien financier des petites et moyennes entreprises (P.M.E.), il faut mentionner l'action de la S.O.N.E.P.I., de la S.O.N.A.G.A. et de la S.O.F.I.S.E.D.I.T.. La Société Nationale d'Etudes et de Promotion Industrielle (S.O.N.E.P.I.) est une société d'économie mixte au capital de 55 millions de francs C.F.A. créée en janvier 1969. Sa vocation principale est la réalisation de toutes actions de promotion des P.M.E. sénégalaises. En fait l'idée de base était de créer une institution dotée d'une organisation suffisamment légère et autonome pour jouer le rôle central dans la réalisation de la politique de développement des P.M.E. industrielles définie par les pouvoirs publics (21). Dans ce but, elle prépare des projets industriels destinés au financement des banques, apporte son concours à la création de Sociétés de gestion des domaines industriels construits ou à construire

(21) M. Faly Bâ, ancien P.D.G. de la S.O.N.E.P.I. explique les raisons de la création de l'institution en ces termes : "de 1960 à 1969, la Direction de l'Industrie était seule chargée de l'ensemble des problèmes industriels du pays. Mais il s'agit d'un service administratif, soumis à toute la pesanteur et à la lenteur des procédures que cette situation implique. On imagina alors, en 1968-1969 d'alléger l'organisation des choses en mettant en place un système plus opérationnel, doté d'une certaine autonomie vis-à-vis de l'Administration, donc capable d'agir avec la célérité que requiert le dialogue avec les milieux d'affaires, secteur privé national ou étranger, pourvu seulement que son action s'inscrive dans le cadre des orientations et des priorités définies par les Pouvoirs Publics". Intervention au Séminaire sur la Promotion et l'Encadrement des petites et moyennes entreprises industrielles en Afrique organisé par la Chambre de Commerce d'Industrie et d'Artisanat de la région du Cap-Vert du 12 au 16 déc. 1977, in *Le Point Economique* (1978), p.7.

dans les régions (22). Ces domaines industriels doivent permettre une décentralisation des infrastructures et une meilleure exploitation des ressources régionales. La S.O.N.E.P.I. assure également l'assistance et l'encadrement des entreprises, organise des cours de formation patronale en matière de comptabilité, de gestion du personnel, de relations avec les banques... En outre, elle est chargée de la gestion d'une part d'un Fonds de participation et de garantie (23) créé en 1970 dans le but d'aider à la réalisation de programmes d'investissements industriels, d'autre part d'un Fonds d'avances créé par la loi n°77-91 du 10 août 1977 (24). Ce Fonds d'avances est destiné à faciliter aux personnes morales sénégalaises l'acquisition d'entreprises exerçant les activités de production ou de services et dont les propriétaires de nationalité étrangère, cessent d'exercer au Sénégal les activités concer-

-
- (22) Thiès, S.O.D.I.K.A. (Dakar), S.O.D.I.Z.I. (Ziguinchor), S.O.D.I.K.A. (Kaolack), Saint-Louis, Diourbel. Les domaines industriels de Louga et de Tambacounda ont été reportés au VIIe Plan (1985-1989). Les sociétés de gestion du domaine industriel sont placées sous la tutelle de la S.O.N.E.P.I. "Les domaines industriels ont pour objectif la création à l'intérieur des limites de chacune des villes importantes du Sénégal, d'un centre d'animation doté de moyens d'encadrement et d'assistance technique et financière, destiné à favoriser l'implantation, le développement en un même lieu, de petites et moyennes entreprises (cent emplois au maximum) sénégalaises de production et de services industriels" Art. 1er de la loi n°77-90 du 10 juillet 1977 (J.O.R.S. n°4586 du 18 sept. 1977). Les sociétés de gestion du domaine industriel apportent leur assistance technique, juridique, administrative, financière aux petites et moyennes entreprises. Elles jouissent de plein droit de nombreux avantages fiscaux et douaniers dont bénéficient par ailleurs de plein droit, par le jeu de la transparence fiscale, les personnes physiques ou morales admises à exercer leur activité à l'intérieur d'un domaine industriel. Il s'agit là de mesures non négligeables d'incitations fiscales à l'industrialisation.
- (23) Le Fonds de participation et de garantie de la S.O.N.E.P.I. a pour but de permettre aux petites entreprises sénégalaises de résoudre leurs problèmes de fonds propres et d'accéder au crédit bancaire réescomptable pour financer leurs programmes d'équipements. L'intervention du Fonds se réalise sous forme de prise de participation au nom de la S.O.N.E.P.I. dans le capital des entreprises à créer ou à développer. L'entreprise bénéficiaire s'engage à racheter les titres au terme du remboursement du prêt qui a motivé la prise de participation. Quant au Fonds de garantie, comme son nom l'indique, il fournit une garantie, qui est en fait un cautionnement aux entreprises sénégalaises lors d'une demande de crédit bancaire à court ou à moyen terme - cinq années maximum -. L'intervention de chacun de ces deux fonds ne peut excéder 5 % de leur montant total pour une affaire déterminée.
- (24) Art. 10 et s. (J.O.R.S. n°4586 du 18 septembre 1977, p.1184).

nées (25).

La Société Nationale de Garantie (S.O.N.A.G.A.) est un établissement financier créé en 1971 au bénéfice des personnes physiques et morales du secteur tertiaire en particulier les commerçants et transporteurs sénégalais. Les activités de la S.O.N.A.G.A. sont exercées dans trois domaines en faveur des opérateurs économiques dont elle veut assurer la promotion. Ce sont : l'encadrement et l'assistance en matière de gestion et de suivi comptable ; l'octroi de crédit pour l'acquisition de biens d'équipement en particulier de véhicules ; la fourniture d'une garantie - cautionnement - aux hommes d'affaires sénégalais pour leur permettre d'accéder au crédit bancaire à

-
- (25) Ces diverses techniques d'intervention ont été adoptées à la suite de la première tâche accomplie par la S.O.N.E.P.I. dès sa création à savoir "identifier les obstacles empêchant les P.M.E. de jouer un rôle significatif dans l'économie nationale" ; ainsi, ont été retenus comme obstacles "l'absence de structures d'études s'intéressant à elles ; l'absence de capitaux propres et l'impossibilité d'accéder au crédit bancaire en vue de réaliser les investissements que requiert leur développement ; le manque d'organisation interne aussi bien au niveau de l'administration que de la gestion ; le manque de formation ". Faly Bâ, art. précité p.8.

court et à moyen terme (26).

- (26) La part du commerce dans la production intérieure brute a évolué ainsi qu'il suit : 1975 = 20,7 % ; 1976 = 22,8 % ; 1977 = 23,4 % ; 1979 = 28,6 % . Le Sénégal compte selon les régions environ un commerçant installé pour 354 habitants. Selon le Ministère du Plan et de la Coopération, les commerçants africains contrôlent dans le commerce des marchandises générales 96,3 % des points de vente. Toutefois, les commerçants sénégalais n'interviennent pas ou peu aux échelons décisifs de la distribution. Les commerçants libanais sont particulièrement bien implantés dans le commerce de tissus (28,1 %) et dans celui des biens d'équipement (30,6 %) ; le réseau libano-syrien est actif dans le domaine du demi-gros, du gros et dans la petite industrie. Quant aux commerçants français, leur influence ne se fait sentir que dans le secteur des biens d'équipement où ils possèdent 26 % des points de vente. Les commerçants mauritaniens et guinéens sont implantés partout dans le pays et monopolisent quasiment les commerces de détail de type bazar. Par la pratique du crédit, ils jouent un rôle de banquier auprès de leur clientèle qui leur est ainsi inexorablement attachée. De sorte que toute évolution des structures commerciales se trouve freinée. Le VI^e Plan (1981-1985) a relevé trois principaux goulots d'étranglement à l'essor du commerce proprement sénégalais : 1) Difficultés pour les nationaux d'accéder au crédit bancaire en raison des garanties jugées insuffisantes qu'ils sont susceptibles d'offrir ; 2) L'insuffisance des connaissances théoriques et pratiques des commerçants et la défiance entourant le commerce organisé dans l'esprit des consommateurs ; 3) Difficulté pour les commerçants sénégalais de s'introduire dans les circuits d'approvisionnement établis souvent de longue date et dont les conditions de prix et d'approvisionnement leur sont généralement peu favorables. A ces trois séries de problèmes, ont été apportées ou seront apportées trois séries de solutions : a) d'abord et précisément la création de la S.O.N.A.G.A pour ouvrir le crédit bancaire aux commerçants sénégalais par la technique de "l'aval" permettant de garantir des prêts que les banques seraient disposées à leur consentir. Cette garantie porte sur un montant maximum égal à 75 % des crédits accordés. Il est à noter que dans ce domaine, la politique de la S.O.N.A.G.A. vise à supprimer ou à réduire progressivement ses engagements au fur et à mesure que les opérateurs économiques offrent des garanties suffisantes aux banques pour en faire profiter d'autres hommes d'affaires ; b) ensuite, la création d'une part, d'une section commerciale au centre technique de formation professionnelle de Ouakam, et d'autre part, d'une chaîne de magasins-témoins amorcée en 1975 dont les gérants bénéficient d'un encadrement suivi par des techniciens expérimentés de la Direction du commerce intérieur et des prix. L'objectif dans ce domaine est d'atteindre 100 magasins à Dakar et 60 dans les autres régions sous-équipées commercialement ; c) enfin, la création d'une centrale d'achats et de services qui approvisionnera les commerçants nationaux aux meilleures conditions, mais aussi leur dispensera toute l'assistance souhaitable, afin de permettre aux meilleurs d'entre eux d'accéder aux stades plus élevés de commercialisation.

En 1984, la S.O.N.A.G.A. a participé à la création d'une banque, la Société Nationale de Banque (S.O.N.A.B.A.N.Q.U.E.), au capital de 300 millions de francs C.F.A. - devant augmenter prochainement - réparti entre la S.O.N.A.G.A., l'Etat sénégalais et les privés nationaux et étrangers. L'objet de la S.O.N.A.B.A.N.Q.U.E. est d'effectuer des opérations courantes de banque et plus particulièrement de financer de petits projets de promotion à l'exportation. La plupart des projets sont confiés à des Sénégalais ayant terminé leurs études universitaires et qui ont souvent des difficultés à trouver un emploi salarié. Le financement de tels projets permet donc la promotion des nationaux dans les circuits économiques mais aussi la réduction du chômage.

Les participations détenues dans les banques de la place intéressent l'U.S.B., la B.H.S. et la S.O.F.I.S.E.D.I.T.

L'Union sénégalaise de banque (U.S.B.) au capital de 2 milliards de francs C.F.A. est créée en 1961 par transformation de l'agence du Crédit Lyonnais en société de droit sénégalais. Elle est considérée comme la "banque commerciale" de l'Etat sénégalais qui en est l'actionnaire majoritaire - 62,24 % du capital -. Le reste étant réparti par ordre d'importance entre le Crédit Lyonnais (18,73 %), la B.N.D.S., la Caisse de sécurité sociale du Sénégal, la Deutschebank A.G. et la Banca commerciale italiana.

Les activités de l'U.S.B. sont orientées vers la promotion et le développement des opérations commerciales et industrielles du pays.

Quant à la Banque de l'Habitat du Sénégal (B.H.S.), elle a été créée en 1979 avec l'aide de la Société Financière Internationale (S.F.I.). Elle intervient dans un domaine où le développement est tout aussi impératif, celui de l'habitat.

La B.H.S. a pour mission de promouvoir le financement de la construction d'un plus grand nombre de logements de type très économique au type grand standing (27).

Son capital social est de 1,1 milliard de francs C.F.A. réparti entre la République du Sénégal 9,09 %, la B.C.E.A.O. 9,09 %, la S.F.I. 8,63 %, les banques commerciales de la place 22,75 %, les compagnies d'assurances 5,15 %, les sociétés du secteur parapublic 24,9 %, les entreprises industrielles et commerciales dont 8,83 % pour des entreprises personnes morales, 10,92 % pour des entreprises personnes physiques et 0,57 % pour des groupements d'intérêts privés.

Le mécanisme de financement consiste à agir en amont en accordant des prêts pour la réalisation de projets aux promoteurs publics - l'Office des Habitations à Loyers Modérés (O.H.L.M.) et la Société Immobilière du Cap-Vert (S.I.C.A.P.) - aux promoteurs privés et aux coopératives. La mise en oeuvre des investissements repose sur un autofinancement de l'ensemble des promoteurs. La durée des crédits est en principe de deux ans correspondant à celle du chantier. En aval, elle octroie aux ménages des crédits acquéreurs pour l'acquisition de logements déjà construits. Ces crédits acquéreurs viennent en principe dénouer les crédits promoteurs. Toutefois, la B.H.S. accorde également mais dans une moindre mesure des prêts aux particuliers soit pour l'acquisition de logements anciens, soit pour le financement de constructions. Les concours de la B.H.S. pour l'acquisition d'un logement est subordonné à un apport personnel de l'intéressé. Le montant de cet apport correspond à 10 % de la valeur du prêt pour un logement type très économique et 40 % pour un type grand standing. Le remboursement du prêt s'effectue sur une durée de cinq à vingt ans en fonction du type de logement concerné. Pour faciliter la constitution de l'apport personnel, la B.H.S. ouvre aux particuliers qui en font la demande des comptes d'épargne logement.

(27) D'une manière plus précise, le rôle que les pouvoirs publics voudraient voir jouer par la B.H.S. est au moins triple : relancer le sous-secteur de l'habitat urbain qui s'essouffait ; encourager la croissance, la diversification de l'industrie du Bâtiment et le développement de techniques de construction à faible coût, en fonction des normes définies par le Gouvernement ; tenter d'accroître le taux d'épargne en créant et en développant les modalités tels que l'épargne-logement, des plans d'épargne-employeur ainsi que des types d'épargne spécifique pour les travailleurs expatriés.

Il convient toutefois de se demander si dans ce domaine du crédit immobilier, il ne risque pas d'y avoir une concurrence stérile entre deux institutions nationales de développement, la B.H.S. et la B.N.D.S.. Aussi, nous paraîtrait-il plus réaliste, pour une meilleure utilisation des ressources financières et humaines disponibles, de procéder à une définition des domaines de compétences respectifs. Les critères de détermination pourraient être le type de logement, le montant du financement, les catégories de bénéficiaires, la localisation de l'immeuble... Certes, la spécialisation comporte l'inconvénient pour l'organisme de crédit de ne pouvoir diviser ses risques, mais il serait parfaitement possible de prévoir un mécanisme de transfert des ressources pour établir une meilleure justice sociale en matière de logement. C'est ainsi par exemple que des liquidités disponibles de l'un des organismes pourraient en cas de besoin être mises à la disposition de l'autre pour achever un programme de financement de logements-type économique pour les ménages à revenus modestes.

La Société Financière Sénégalaise pour le développement de l'industrie et du tourisme (S.O.F.I.S.E.D.I.T.) est une banque de développement qui ne reçoit pas de dépôt. Elle est créée le 19 mars 1974 à l'initiative du Gouvernement du Sénégal. Son capital de 1 400 millions de francs C.F.A. est réparti entre des actionnaires publics africains - Etat sénégalais, B.C.E.A.O., E.N.D.S., U.S.B. -, des banques commerciales locales - la Banque internationale pour le commerce et l'industrie du Sénégal, la Société Générale de banque au Sénégal, la Banque internationale pour l'Afrique de l'Ouest -, la C.C.C.E., la Société financière internationale, la Fidelity international bank de New-York, la D.E.G. - Société allemande pour le développement - et un homme d'affaires sénégalais.

L'objectif de la S.O.F.I.S.E.D.I.T. est de remplir "un rôle promotionnel total dès l'identification du projet jusqu'à la formation du patron, ainsi que le suivi du projet et le support technique si nécessaire" (28). Il s'agit donc de favoriser la création, l'extension ou la modernisation des petites et moyennes entreprises sénégalaises, notamment dans les secteurs de l'industrie, de la pêche et du tourisme. Elle intervient sous forme de prêts à moyen terme - 2 à 10 ans - ou à long terme - 11 à 20 ans -, de prises de participation au capital des sociétés promues ou encore sous ces deux formes combinées pour un montant qui ne peut être inférieur à deux millions de francs C.F.A. On précisera qu'en principe, d'une part, les participations ne peuvent excéder 25 % du capital d'une entreprise, et d'autre part, le concours financier à une affaire ne peut excéder 50 % du coût total. En fait, la S.O.F.I.S.E.D.I.T. tente de servir de trait d'union entre les opérateurs nationaux et les partenaires étrangers, entre les ressources locales et celles d'origine extérieure. Elle est chargée de la gestion du Fonds de bonification d'intérêts. Celui-ci permet de réduire les taux d'intérêts sur certains prêts à moyen et long termes consentis par le système bancaire national. Les bénéficiaires sont les petites et moyennes entreprises exerçant leurs activités à titre principal dans les secteurs industriel, touristique, agricole, de la pêche et de l'artisanat de production (29).

-
- (28) Diagne, "Rôle de la S.O.F.I.S.E.D.I.T. dans la promotion des P.M.E. au Sénégal". Intervention au séminaire sur la Promotion et l'Encadrement des petites et moyennes entreprises industrielles en Afrique, in *Le Point économique* précité, p.11.
- (29) V. Décret n°81-135 du 19 février 1981 portant création du Fonds de bonification d'intérêts : a) les petites et moyennes entreprises appartenant à des personnes physiques de nationalité sénégalaise, ou à des sociétés dont le capital est détenu à concurrence d'au moins 51 % par des Sénégalais (personnes physiques ou morales) et dont la gestion est assurée par ces derniers ; b) les petites et moyennes entreprises installées au Sénégal dont le capital appartient à concurrence d'au moins 35 % à des Sénégalais (personnes physiques ou morales) lorsque leur activité présente un intérêt particulier pour l'économie nationale, notamment lorsque les entreprises sont implantées en dehors de la région du Cap-Vert (incitation à la décentralisation des activités économiques). On notera que les ressources de la S.O.F.I.S.E.D.I.T. proviennent notamment de lignes de crédit de la Banque mondiale, de la K.F.W. (Allemagne Fédérale) et de la Banque Ouest Africaine de développement (B.O.A.D.)

La B.N.D.S. est également présente mais timidement dans le secteur des transports et plus précisément dans le domaine maritime par l'intermédiaire de la Compagnie sénégalaise de navigation maritime (C.O.S.E.N.A.M.) société d'économie mixte créée en octobre 1979.

Son capital de un milliard est réparti entre les actionnaires publics 72 %, les actionnaires privés nationaux 12 % et les actionnaires étrangers 16 %.

Le rôle de la C.O.S.E.N.A.M. se limite pour l'heure à l'affrètement et à la consignation. En effet, elle exploite les droits de trafic du Sénégal en façade atlantique par le biais de rétrocession des droits de trafic, en l'absence de moyens navals propres. Cette rétrocession communément appelée affrètement d'espace s'effectue contre versement d'une commission de la part des armements bénéficiaires. La C.O.S.E.N.A.M. intervient ainsi dans le transport maritime et fluvial, du frêt engendré par le commerce extérieur et intérieur du Sénégal. Mais la société projette pour son développement l'achat de navires.

Ce secteur des transports maritimes offrira certainement au Sénégal, pays côtier disposant d'un important port maritime à Dakar et de trois ports secondaires du Saloum, de Ziguinchor et de Saint-Louis, des possibilités plus grandes d'échanges commerciaux avec d'autres pays en particulier d'Afrique.

Pour terminer, on évoquera l'importance du tourisme et de l'hôtellerie, secteur dans lequel la B.N.D.S. marque sa présence par des participations au capital de trois sociétés. La Société Touristique du Fleuve (S.T.F) qui effectue des études de projets touristiques en particulier dans le Nord du Sénégal ; la Société Novotel et la Société Hôtelière de Sali (S.H.S.), la première exploitant un hôtel à Dakar et la seconde un complexe hôtelier situé sur la "petite côte" à 80 kilomètres au sud de Dakar. L'importance du tourisme dans l'économie sénégalaise n'est plus à démontrer. Il suffit de rappeler que les recettes brutes du tourisme international ont régulièrement

augmenté en francs courants : 10 700 millions en 1977 ; 14 939 millions en 1980 ; 18 315 millions en 1981 et 20 878 millions en 1982. Aujourd'hui, le tourisme occupe la quatrième place parmi les revenus d'exportation après les arachides, les phosphates et les produits de la pêche (30).

Ainsi, donc l'une des interventions de la B.N.D.S. pour la promotion du développement consiste à favoriser la création ou l'expansion des entreprises en participant à la constitution ou à l'augmentation de leurs fonds propres sous forme de prises de participation au capital social. Si les interventions des banques de développement leur ont souvent causé des difficultés, leur échec, nous l'avons dit, n'est pas une fatalité. Il importe donc de s'interroger sur les voies à suivre et les moyens à mettre en oeuvre afin d'envisager l'avenir avec optimisme. Mais, disons-le tout net, ici comme ailleurs, il n'y a pas de recettes miracles mais seulement des remèdes spécifiques.

(30) On notera qu'au cours des dernières années, le tourisme a même occupé parfois la 2^e ou 3^e place à la suite de la réduction des exportations d'arachides dû à la sécheresse et à la diminution du revenu des phosphates consécutive à la forte baisse des cours mondiaux. Le développement du tourisme international fait craindre légitimement une remise en cause des valeurs de civilisation locales. Il est certain que le phénomène touristique provoquera, et pas seulement lui d'ailleurs, un choc des cultures. L'important est que les Sénégalais sachent préserver ce qui leur paraît être l'essentiel de leur identité culturelle.