

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 octobre 1987.

A V I S

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires économiques et du Plan (1)
sur le projet de loi relatif à la mutualisation de la caisse
nationale de crédit agricole (urgence déclarée).*

Par M. Philippe FRANÇOIS,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe François, vice-présidents; Serge Mathieu, René Trégouet, Francisque Collomb, Louis Minetti, secrétaires; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Jean Colin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Lucien Delmas, Rodolphe Désiré, Georges Dessaigne, Pierre Dumas, André Duroméa, Jean Faure, Roland Grimaldi, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, André Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Marie Rausch, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.*

Voir les numéros :
Sénat : 239 (1986-1987), 28 et 29 (1987-1988).

Banques et établissements financiers.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : LE CONTEXTE ECONOMIQUE DE LA REFORME DES STATUTS DE LA C.N.C.A.	9
I. LA REFORME DES STATUTS ET LA CAPACITE CONCURRENTIELLE DE LA C.N.C.A.	10
A. Les règles de la comptabilité publique	10
B. Les statuts du personnel	11
C. La législation financière	11
D. Les dérives bureaucratiques	11
II. LA REFORME DES STATUTS ET LE CREDIT INTERNATIONAL DE LA C.N.C.A.	12
A. LE REGIME JURIDIQUE DES EMPRUNTS INTERNATIONAUX	12
B. LES MODALITES DE COTATION	13
C. LES EFFETS D'UN EVENTUEL CHANGEMENT DE COTATION	13
D. LES CONSEQUENCES DE LA TRANSFORMATION DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC EN SOCIETE ANONYME	14
1. Les conséquences économiques éventuelles de la transformation.....	14
2. La nature juridique de la transformation	15
III. LA REFORME DES STATUTS MET EN EVIDENCE QUE LA BANQUE DE L'AGRICULTURE EST PLUS QU'UNE BANQUE AGRICOLE	16
A. LE CREDIT AGRICOLE ET LE MONDE AGRICOLE	16
1. La désécialisation	16
2. La part de l'agriculture	17
B. LES EXEMPLES ETRANGERS	18
1. La Rabobank néerlandaise	18
a) Les structures	18
b) Les caisses locales	19
c) L'échelon central	19

	Pages
	..
d) La Rabobank et l'agriculture	19
2. La D.G. Bank allemande	20
a) La structure du groupe	20
b) La D.G. Bank et l'agriculture	21
IV. LA REFORME DES STATUTS DOIT APPORTER UN "PLUS" A L'AGRICULTURE	22
A. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES BESOINS DES AGRICULTEURS	22
B. LA POURSUITE DES OPERATIONS D'"AUTOBONIFICATION"	24
C. LA STABILITE DE LA SITUATION FINANCIERE DES CAISSES REGIONALES	25
1. L'autonomie des caisses régionales	25
2. La rentabilité de l'acquisition	26
3. Les mécanismes de financement	26
DEUXIEME PARTIE : LE NOUVEL EQUILIBRE DES RELATIONS ENTRE LE CREDIT AGRICOLE, L'ETAT ET LE MONDE AGRICOLE	29
I. LE PROJET DE LOI CONFIRME LA VOCATION AGRICOLE DE LA NOUVELLE C.N.C.A.	30
A. LE MONOPOLE DES PRETS BONIFIES	31
B. LE ROLE DU MONDE AGRICOLE DANS LA GESTION DE LA C.N.C.A.	32
C. L'EQUILIBRE DE LA REPRESENTATION AGRICOLE AU SEIN DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA C.N.C.A.	34
II. LE CREDIT AGRICOLE ET L'ETAT : DE LA TUTELLE AU PARTENARIAT	37
A. LE DESENGAGEMENT FINANCIER DE L'ETAT	38
1. Le désengagement de l'Etat	38
2. L'appréciation de ce désengagement	39
B. LES ASPECTS CONTRAIGNANTS DE LA TUTELLE DE L'ETAT	40
1. Les prélèvements sur les résultats de la C.N.C.A.	40
a) les décisions prises en 1980, 1981 et 1986	40
b) la justification de ces prélèvements	41
2. L'orientation des activités de la Caisse nationale	41
C. LES NOUVELLES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LE CREDIT AGRICOLE	43
1. La procédure des conventions	43
2. Le Conseil supérieur de Financement de l'Agriculture	44
3. L'agrément du directeur général	44

Mesdames, Messieurs,

La réforme des statuts de la Caisse nationale de Crédit agricole (C.N.C.A.) n'est pas une idée récente. Elle possède sa logique propre et elle a fait l'objet de réflexions approfondies, conduites depuis plus d'une quinzaine d'années. Cette logique a été mieux perçue et le mouvement des idées a été accéléré par le programme de privatisations d'entreprises industrielles ou financières établi par la loi du 2 juillet 1986.

La mutualisation n'est pas une idée récente. Elle correspond à l'attente exprimée depuis longtemps par de nombreuses caisses régionales et par la Caisse nationale du Crédit agricole. Plusieurs de ses directeurs généraux, et le Conseil d'administration, ont proposé à maintes reprises aux Pouvoirs publics, soit d'aménager le statut actuel, soit de le modifier. La Fédération nationale du Crédit agricole (F.N.C.A.) a également débattu de cette réforme lors de ses Assemblées générales de 1972, 1978, 1980, 1983 et 1986. Rejoignant ces préoccupations, le Premier ministre avait demandé, le 15 octobre 1980, à trois hauts fonctionnaires, de lui soumettre des propositions sur l'évolution des structures du Crédit agricole dans le respect de sa vocation au service de l'agriculture et du monde rural. Le 6 juillet 1981, le Premier ministre confirmait qu'il était dans l'intention du Gouvernement de reprendre, le moment venu, l'indispensable examen des problèmes que posent l'organisation interne du Crédit agricole et son insertion dans le système financier.

En 1985, une proposition de loi d'origine sénatoriale (Sénat n° 408 - annexe au P.V. de la séance du 21 Juin 1985) proposait de désétatiser la Caisse nationale de Crédit agricole. Ce texte démontrait que la désétatisation n'était pas contradictoire avec la vocation originelle de banque de l'agriculture de la C.N.C.A., mais au contraire la condition même de la poursuite de celle-ci. Le contrôle étroit exercé par la puissance publique sur les caisses régionales ne se justifiant plus, il convenait de donner à ces dernières le contrôle et la gestion de l'échelon central du groupe.

Lors des débats relatifs au processus de privatisation d'entreprises industrielles et financières, en mai 1986, la réforme des statuts de la C.N.C.A. a été évoquée. Le député Bruno DURIEUX a déclaré à la tribune de l'Assemblée nationale : "On peut se demander pourquoi la Caisse nationale de crédit agricole n'entre pas dans le champ des entreprises à privatiser. Personne ne conteste, je le crois, la nécessité d'adapter son statut à l'évolution et à la transformation de son activité au cours des années passées. Le projet de loi que nous discutons offre, me semble-t-il, l'occasion de fixer le principe de la désétatisation du Crédit agricole et de sa privatisation. Cette opération difficile doit, certes, être conduite avec précaution. Le Gouvernement aura à la réaliser en étroite concertation avec les responsables agricoles."

Au Sénat, le Président, Pierre-Christian TAITTINGER a présenté l'argumentaire suivant : "En premier lieu, nous savons depuis longtemps que les caisses régionales désirent participer à l'orientation et à la gestion de leur organe central, à l'instar de ce qui se pratique dans les grands réseaux mutualistes français et européens.

En second lieu, nous constatons que la présence d'un établissement public, chef de file du Crédit agricole, ne se justifie plus en raison de la réduction importante et continue de la distribution des prêts bonifiés par l'Etat, notamment, et nous le déplorons, à l'agriculture.

Je souligne, enfin, que la présence, au sein de l'ensemble du Crédit agricole mutuel, de deux entités différentes sans lien organique : la C.N.C.A., ses filiales et son réseau international, d'une part, et les caisses régionales, d'autre part, empêche la constitution d'une infrastructure correspondant à un véritable groupe bancaire uni et solidaire.

Telles sont les raisons pour lesquelles, Monsieur le Ministre, nous aurions aimé que cette question fût réglée dans le cadre de cette loi d'habilitation."

Si la mutualisation n'est pas une idée récente, elle possède en outre sa logique propre, qui ne se superpose pas exactement avec celle des privatisations de droit commun. En effet, la C.N.C.A. n'est pas une société nationale, mais un établissement public qui ne constitue qu'un élément de l'ensemble "Crédit Agricole". Réduit à lui seul et privé de la collecte des caisses régionales, cet établissement public ne pourrait plus exercer les mêmes missions, à l'exception de celles de quelques filiales. Seul

le couple établissement public-caisses régionales constitue un tout cohérent. Cette spécificité appelle donc une approche juridique et financière appropriée, qui fait l'objet du présent projet de loi, dont l'intitulé résume la nature exacte. L'objet du texte n'est pas de privatiser, mais de mutualiser la Caisse Nationale du Crédit Agricole, en conférant la propriété de l'établissement central aux caisses régionales. Par cette réforme, le statut du Crédit Agricole sera en fait largement analogue à celui des banques mutualistes françaises ou étrangères comparables :

- En France, aucun organe central de caractère mutualiste ne comporte d'actionnaire ou de porteur de parts autre que ses sociétaires ou ses établissements affiliés (Chambre syndicale des Banques populaires ; Confédération nationale du Crédit mutuel ; Caisse centrale de Crédit coopératif ; Fédération centrale du Crédit mutuel agricole et rural). Il est donc logique que la mutualisation de la Caisse nationale s'effectue au profit des Caisses régionales.

- La Rabobank néerlandaise et la D.G. Bank allemande, établissements bancaires se rapprochant de la vocation agricole de la C.N.C.A., ont une structure identique à celle de la future C.N.C.A. : caisses locales, caisses régionales et établissement central de droit privé indépendant de l'Etat.

Le bien fondé de la réforme envisagée se trouve, en outre, confirmé par deux informations récentes :

- 93 caisses régionales sur 94 ont donné leur accord de principe tant à la réforme qu'aux modalités de calcul du prix de cession de la C.N.C.A.

- un sondage effectué au début du mois de septembre 1987 indique que 67 % des agriculteurs consultés expriment une opinion favorable ou très favorable à la mutualisation de la C.N.C.A.

Votre commission des Affaires Economiques et du Plan a demandé à être saisie pour avis du présent projet de loi afin d'examiner ses répercussions éventuelles sur l'économie agricole et agro-alimentaire. Les aspects financiers et juridiques de ce texte seront traités respectivement par la commission des Finances, saisie au fond, et par la commission des Lois, saisie pour avis.

PREMIERE PARTIE

LE CONTEXTE ECONOMIQUE DE LA REFORME DES STATUTS DE LA C.N.C.A.

Redoutée ou espérée, critiquée ou encensée, la réforme de la C.N.C.A. ne laisse pas indifférent. Les observations formulées à l'égard de la modification de ses statuts sont de natures fort diverses et, parfois, contradictoires. Certains craignent le "corporatisme paysan" qui résulterait de la composition des conseils d'administration respectifs des caisses régionales et de la caisse nationale, alors que la menace d'un désengagement du Crédit Agricole de sa vocation au service du monde rural est parfois présentée comme un risque majeur. Le prix de cession de la Caisse Nationale, non encore connu, serait calculé par défaut et priverait l'Etat de ressources légitimes est-il parfois affirmé péremptoirement. Mais, à l'opposé, il a pu être considéré que le processus retenu conduirait à faire acheter par les caisses un bien qu'elles possèderaient déjà, compte tenu de leur rôle éminent dans la construction du groupe. Le désengagement juridique de l'Etat est, à l'occasion, présenté comme lourd de menaces sur l'avenir du financement de l'agriculture et, simultanément, comme porteur d'avenir pour un Crédit Agricole débarrassé d'une tutelle tâtilonne et pénalisante.

Toutes ces observations méritent cependant d'être analysées de manière détaillée, même si elles peuvent résulter, le cas échéant, d'arrière-pensées ou de calculs particuliers. En effet, la réforme nous apparaît indispensable pour conforter l'avenir du Crédit Agricole, soumis à une concurrence toujours plus vive. Mais, dans le même temps, cette réforme sera d'autant plus efficace que les craintes ou les réticences auront pu être levées et que les critiques les plus pertinentes auront été mises à profit pour améliorer le projet de loi ou guider l'action des futurs responsables de la C.N.C.A.

I. LA REFORME DES STATUTS ET LA CAPACITE CONCURRENTIELLE DE LA C.N.C.A.

Les résultats d'exploitation de la C.N.C.A. témoignent de l'efficacité et du dynamisme de ses dirigeants et de son personnel. Ils ont été toutefois obtenus malgré un cadre juridique devenu au fil des années de plus en plus inadapté. Il ne se justifiait pleinement que tant que le Crédit Agricole distribuait un crédit administré dans une économie administrée. Les rigidités inhérentes aux statuts actuels sont maintenant bien connues. Nous en rappellerons les principales, telles qu'elles ont été détaillées dans le Livre Blanc publié par la Fédération Nationale du Crédit Agricole.

A. Les règles de la comptabilité publique

La soumission de la C.N.C.A. aux règles de la comptabilité publique ne paraît plus se justifier, compte tenu des activités de la Caisse. Ces règles ont freiné le développement d'instruments de gestion prévisionnelle et de contrôle de gestion au sein du groupe. Elles rendent plus malaisée la consolidation des comptes en son sein.

L'approbation préalable de l'état prévisionnel des charges et des produits, c'est-à-dire du compte d'exploitation prévisionnel, prévu à l'article 715 du Code rural, entraîne des lourdeurs préjudiciables au bon fonctionnement de la Caisse nationale. De même, le caractère limitatif des dépenses de personnel et de matériel, prévu par le même article, introduit une rigidité dans la gestion quotidienne. Les retards, qui se sont élevés jusqu'à quatre ans, avec lesquels sont affectés les résultats de la Caisse nationale, témoignent de l'inadaptation des procédures actuelles aux conditions d'exploitation d'une grande banque.

B). Les statuts du personnel

La diversité des statuts du personnel et celle, qui en découle, des rémunérations, ne favorisent pas la mobilité des hommes à l'intérieur du groupe. Soumis à un régime de droit privé, le personnel des Caisses régionales est régi par une convention collective spécifique, négociée en leur nom par la Fédération nationale du Crédit agricole (F.N.C.A.). Le personnel de la Caisse nationale est, quant à lui, composé, d'une part de corps de fonctionnaires, d'autre part d'agents régis par le code du travail et par un statut fixé par le décret n° 86-274 du 27 février 1986. Les contraintes inhérentes à ce dernier statut permettent difficilement à la Caisse nationale de recruter dans de conditions suffisamment attractives, et surtout de conserver, les spécialistes très qualifiés dont elle a besoin. Les passerelles entre la caisse nationale et les caisses régionales sont insuffisantes pour permettre le passage d'agents d'une structure à l'autre, alors que la diversité des formations et des expériences respectives pourrait être mise plus largement à profit.

C). La législation financière

Le statut d'établissement public a privé la Caisse de l'accès à un certain nombre d'innovations ou de produits financiers, tels les certificats d'investissement. Ce handicap est d'autant plus vivement ressenti que la quasi-totalité des banques concurrentes ont accès à ces avantages, liés à leur statut de société anonyme. Le mouvement de dérégulation et de déspecialisation que connaît le paysage bancaire français et européen implique pourtant que la C.N.C.A. soit mise sur un pied d'égalité afin de pouvoir affronter la concurrence dans les meilleures conditions.

D). Les dérives bureaucratiques

L'origine administrative de la Caisse nationale a favorisé l'émergence en son sein d'une solide culture administrative. Source incontestable de garanties pour les prêteurs et les emprunteurs, elle a également engendré des contraintes et des conditions supplémentaires qui se sont ajoutées à celles qu'imposaient les pouvoirs publics. Deux exemples illustrent cette tendance. Toute prise de participation, par une Caisse régionale, au capital d'une société est, lorsqu'elle dépasse le seuil de 100 000 francs, subordonnée à l'autorisation préalable de la

Caisse nationale alors que des délégations bien plus étendues sont consenties par les autres banques au profit de leurs agences régionales ou départementales.

De même, la plupart des règles appliquées à la distribution des prêts bonifiés ont été étendues à l'octroi de prêts non bonifiés. Cette superposition des réglementations a pu empêcher les Caisses régionales de se livrer à une appréciation globale du besoin en crédits de leur clientèle et les a cantonnées à des montages financiers au coup par coup. Le changement de statut de la Caisse nationale devrait susciter à cet égard une évolution des mentalités, dont on peut légitimement attendre une inversion de la tendance à la surréglementation et une approche plus commerciale du crédit face à la concurrence, sans pour autant ouvrir la voie à la prise de risques anormaux.

II. LA REFORME DES STATUTS ET LE CREDIT INTERNATIONAL DE LA C.N.C.A.

Le projet de réforme a suscité des craintes relatives au crédit international ("rating") de la C.N.C.A., qui pourrait s'en trouver affecté. Ce risque doit être pris en considération, mais il convient d'en cerner les aspects et d'en mesurer l'étendue qui ne devrait être que modeste et hypothétique.

A. LE REGIME JURIDIQUE DES EMPRUNTS INTERNATIONAUX

Les emprunts internationaux de la Caisse nationale et des succursales n'ont jamais été émis avec la garantie de l'Etat.

B. LES MODALITES DE COTATION

Il est difficile d'apprécier les conséquences de la désétatisation sur le "rating" international de la Caisse nationale. Celle-ci est le seul établissement de crédit français qui conserve le "rating" le plus élevé, "AAA", depuis que Paribas a été déclassé en 1987. Selon l'agence "Standard and Poor's", ce déclassement provient du changement de nature juridique et de l'insuffisance des fonds propres au regard de l'ensemble des risques supportés par le groupe . Par ailleurs, SUEZ a conservé son classement alors que la privatisation de cette banque avait été annoncée. Il en va de même pour le Crédit Agricole.

L'appréciation des agences de "rating" ne dépend en effet pas seulement de la personnalité de l'actionnaire mais aussi de l'importance du capital et des provisions ainsi que de la qualité du portefeuille de crédits et des perspectives de rentabilité. Sur ces derniers points, la situation de la Caisse nationale ne serait pas modifiée par sa mutualisation. Par ailleurs, la Robobank, qui est dotée d'un statut coopératif privé comparable à celui du Crédit Agricole après la mutualisation, possède la cotation "AAA".

C. LES EFFETS D'UN EVENTUEL CHANGEMENT DE COTATION

On pourrait estimer, malgré le caractère hasardeux d'une telle entreprise, à un huitième de point le montant maximal de la surprime affectée aux futurs emprunts internationaux de la C.N.C.A., si la cotation de l'établissement venait à être affectée. Une augmentation d'un huitième de point du coût des émissions obligataires en devises de la Caisse nationale se traduirait par les intérêts supplémentaires suivants (sur la base de 500 millions de dollars d'émissions annuelles d'une durée de 10 ans remboursables in fine et avec un dollar à 6 francs) :

. la première année : $500 \times 6 \times 0,125 = 3,75$ MF

. en rythme de croisière au bout de 10 ans : 37,5 MF.

De leur côté, les émissions domestiques ne seraient très probablement pas affectées. Depuis 1980, l'Etat n'accorde plus sa garantie à ces emprunts. Le risque, qui demeure hypothétique, apparaît tout à fait modeste.

D. LES CONSEQUENCES DE LA TRANSFORMATION DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC EN SOCIETE ANONYME

1. Les conséquences économiques éventuelles de la transformation

L'incidence éventuelle de la mutualisation sur les engagements internationaux antérieurs de la Caisse nationale pose un problème d'interprétation juridique.

Les contrats d'émission des emprunts internationaux (encours actuels de 1,3 milliard de dollars) contiennent, pour la plupart d'entre eux, des clauses permettant aux souscripteurs d'exiger un remboursement anticipé en cas de "dissolution" de la Caisse nationale. Des clauses de défaut croisé ("cross default") pourraient d'autre part conduire, si les premières jouaient, à une remise en cause d'autres contrats (swaps, papier commercial, etc...) passés avec la Caisse nationale ou ses succursales, l'encours total concerné avoisinant 4 milliards de dollars.

Il faut cependant noter que :

. la majorité des emprunts concernés ont été émis à des taux supérieurs aux taux actuels. Or, les souscripteurs ne seront tentés de faire jouer la clause de remboursement anticipé que si le marché leur offre la possibilité de placements plus rémunérateurs ;

. pour les contrats à court terme, les délais nécessaires à la mise en oeuvre des clauses de "default" constitueraient un facteur dissuasif.

Enfin et surtout, il me semble pas que la mutualisation de la Caisse nationale et sa transformation concomitante en société anonyme puissent être assimilées à une dissolution au sens des contrats d'émissions des emprunts obligataires.

2. La nature juridique de la transformation

La technique juridique consistant à transformer l'établissement public Caisse nationale de crédit agricole en une société anonyme a été choisie parmi d'autres procédures envisageables, pour sa simplicité et sa capacité à assurer sans doute possible la continuité de la personne morale constituée par la Caisse nationale.

La transformation permet en effet d'opérer avec une parfaite simultanéité et sans qu'il soit nécessaire de les penser comme des opérations distinctes, le changement de statut de l'établissement et le transfert à la société anonyme de l'ensemble des droits et obligations de l'ancien établissement public.

Au plan juridique, cette procédure évite la confusion que créent les transitions entre régimes, et permet de faire l'économie des actes administratifs nécessaires à la transmission du patrimoine. Aussi est-elle apparue préférable à la technique de "création-transfert" utilisée par exemple par la loi du 2 juillet 1980 pour conférer au SEITA (établissement public industriel et commercial) le statut de société d'économie mixte. A priori "rassurante", car elle se prête à l'application des dispositions sur les scissions (transmission universelle du patrimoine de la société qui disparaît au profit de la société nouvelle qui le recueille, opposabilité aux tiers de cette transmission, droits des créanciers, des salariés, etc...), cette technique aurait été dangereuse pour la C.N.C.A. : chaque disposition prise pour éviter, une à une, les ruptures que pourrait occasionner la scission, en aurait en réalité souligné le risque.

C'est en effet au plan de la réputation financière de la Caisse nationale, aux yeux de ses créanciers et partenaires notamment internationaux, qu'apparaissent le plus clairement la nécessité de la continuité et l'avantage à cet égard de la transformation. Ce processus permet d'éviter en bloc les solutions de continuité.

Dès lors, la loi suffit à organiser la transformation, sous réserve, bien entendu, de la condition posée à l'article 1, alinéa 2, relative à l'acceptation de l'offre par les caisses régionales. Elle se contente de préciser que la Caisse nationale de crédit agricole conserve sa dénomination : plus que la transformation, c'est d'ailleurs l'absorption du Fonds commun de garantie qui nécessite cette précision. Elle indique la formalité à accomplir, conformément à la législation des sociétés commerciales, pour

modifier l'inscription de la société au registre du commerce auquel la C.N.C.A. établissement public est déjà inscrite.

L'alinéa 3 de l'article 1 réaffirme enfin l'effet juridique qu'emporte la transformation, c'est-à-dire la continuité de la personne morale et de ses droits et engagements. Là encore, cet alinéa aurait été, en droit, superflu s'il ne s'était agi que de la seule Caisse nationale et non de la Caisse ayant absorbé le Fonds commun de garantie. Par-delà cette raison, il a paru utile de formuler explicitement le fait que la société est titulaire des droits et obligations constitués antérieurement, à l'adresse notamment des créanciers internationaux, tentés peut-être de saisir cette opportunité pour remettre en cause les conditions des emprunts qu'ils ont souscrits.

Enfin, l'identité des missions de la Caisse nationale société anonyme par rapport à l'établissement public renforce encore la continuité de la personne morale qui les porte.

III. LA REFORME DES STATUTS MET EN EVIDENCE QUE LA BANQUE DE L'AGRICULTURE EST PLUS QU'UNE BANQUE AGRICOLE

La mise en oeuvre de la réforme des statuts de la C.N.C.A. a permis de mieux illustrer cet apparent paradoxe : la première banque de l'agriculture française n'est plus, depuis longtemps, une banque opérant à titre essentiel avec les agriculteurs. Et pour continuer à rendre des services éminents à l'agriculture française, ce mouvement devra probablement se poursuivre.

A. LE CREDIT AGRICOLE ET LE MONDE AGRICOLE

1. La déspecialisation

Limitées lors de sa création au financement d'une agriculture desorganisée par la première guerre mondiale, les compétences de la C.N.C.A. ont été progressivement élargies. Elle est devenue une banque dont les activités s'apparentent de très près à celles des autres établissements financiers. En

simplifiant, ne restent exclues du champ d'intervention des caisses régionales que les opérations faites au profit :

- . en milieu urbain, des professions libérales et des entreprises de plus de 500 salariés autres qu'agricoles et alimentaires,

- . dans les communes de plus de 12 000 habitants, d'activités autres que rurales ou agricoles,

- . des sociétés de services et des associations dépourvues de toute vocation agricole.

2. La part de l'agriculture

D'une manière approximative, la part de l'agriculture dans les activités du Crédit Agricole peut être résumée en quelques chiffres :

Le Crédit Agricole couvre 80 % des besoins de financement de l'agriculture (contre 5 % pour les réseaux concurrents et 15 % pour l'autofinancement des agriculteurs).

Mais ces 80 % ne "représentent" environ que 20 % des dépôts et 40 % des encours.

Les deux tableaux ci-dessous précisent la situation actuelle :

- . les prêts bonifiés

(En milliards de francs.)

	1972	1975	1980	1985	1986
<i>I. — Part des prêts bonifiés dans les réalisations de prêts à moyen et long terme :</i>					
● crédits bonifiés	10,5	15,2	16,4	18,7	14,9
● crédits accordés	19	27,8	51,9	75,3	75
● part en pourcentage	55 %	55 %	32 %	25 %	20 %
<i>II. — Part des prêts bonifiés dans les encours de à moyen et long terme :</i>					
● crédits bonifiés	44,9	74,4	103,8	130,3	128,1
● crédits accordés	49,7	111,4	231,3	406,3	430,4
● part en pourcentage	90 %	67 %	45 %	32 %	30 %

Source : F.N.C.A.

. Les clientèles

L'importance relative des différentes clientèles du Crédit agricole apparaît à travers la structure des encours de prêts en 1985 ;

- agriculture	28,1 %
- industries agricoles et alimentaires	11,2 %
- collectivités publiques	6,3 %
- logement	41,3 %
- trésorerie des particuliers	3,1 %
- entreprises (P.M.E., artisans, commerçants)	7,8 %
- équipement privé et divers	2,2 %
Total	100,0 %

B. LES EXEMPLES ETRANGERS

1. La Rabobank néerlandaise

La Rabobank est la seule banque mutualiste des Pays-Bas, résultant de la fusion en 1972 de deux réseaux mutualistes (banque coopérative centrale Raiffeisen d'Utrecht et banque coopérative centrale de crédit agricole d'Eindhoven).

a *Les structures*

L'organisation actuelle de la Rabobank comprend deux niveaux :

- les banques coopératives locales (942 en 1984)
- un organisme central, la Rabobank Nederland (ou Centrale Rabobank), banque coopérative du second degré.

Il n'existe pas de bicéphalisme des structures centrales, la Rabobank Nederland jouant à la fois le rôle de Banque centrale, Banque régionale et Fédération. Il y a donc cohérence au niveau des mandats des élus entre la fixation des orientations du groupe et le suivi de sa gestion.

Il existe cependant une structure intermédiaire à savoir le groupe de banques locales. Les banques locales sont réparties en 40 groupes, sur une base géographique. Ces groupes n'ont aucune fonction financière mais permettent de coordonner les politiques des banques locales : ils envoient leurs représentants à l'Assemblée des délégués de tous les groupes qui se réunit au moins quatre fois par an pour débattre de la politique générale de l'Institution et préparent, par leurs discussions, l'Assemblée générale de la banque centrale du réseau.

b. Les caisses locales

Les banques locales sont des sociétés coopératives à responsabilité limitée. Le sociétariat n'est pas restreint et les sociétaires peuvent être tant des personnes civiles que morales, agriculteurs ou non. Les banques locales gèrent les guichets de la Rabobank dans leur circonscription et sont libres de fixer leur taux d'intérêt.

c. L'échelon central

La banque centrale Rabo est une société coopérative dont les sociétaires sont les Caisses locales. Les parts sociales du capital sont libellées avec un montant unitaire de 1 000 florins. Chaque caisse locale a l'obligation de souscrire des parts sociales pour un montant déterminé en fonction du bilan moyen de chacune d'entre elles au cours des trois années précédentes. Les fonctions de la banque centrale sont de :

- pratiquer les opérations d'une banque centrale de groupe,
- exercer par délégation la tutelle de la Banque des Pays-Bas sur l'ensemble du réseau Rabobank,
- assurer les financements que les banques locales ne sont pas à même de consentir.

d) La Rabobank et l'agriculture

La Rabobank est un réseau structurellement excédentaire qui représente environ 40 % de la collecte du secteur bancaire néerlandais et 25 % des crédits.

En 1984, les réalisations de prêts du groupe Rabobank ont atteint 14,2 milliards de florins dont 21,7% seulement sont affectées au financement de l'agriculture et 3,5 % à celui des IAA.

Les prêts personnels, y compris ceux au logement, représentent pour leur part 54,1 % des réalisations.

La part de la Rabobank dans le financement de l'agriculture est d'environ 90 %. Elle ne dispose pas de monopole de distribution de prêts bonifiés, par ailleurs en voie de disparition totale.

2) La D.G. Bank allemande

a) la structure du groupe

Le mouvement des banques coopératives allemandes (issu de la fusion du mouvement Raiffeisen et des banques populaires) fonctionne avec trois niveaux :

. Les banques locales (4.200) représentent le premier degré : ce sont, soit des banques Raiffeisen, soit des banques populaires (Volksbanken). Les sociétaires ont un même droit de vote, indépendamment du montant de leur participation au capital de la coopérative. Le sociétariat est ouvert et comporte plus de 10 millions de membres.

. Huit banques coopératives régionales représentent le deuxième degré (quatre grosses - bilan supérieur à 25 milliards de D.M., quatre petites - bilan avoisinant 1,5 Milliard de D.M.). La 9ème, la banque de Bavière, est devenue une filiale de la D.G. Bank.

Les banques locales adhèrent aux Caisses régionales. Elles disposent d'un nombre de voix qui est fonction du capital souscrit. Pour certaines dispositions statutaires, tel que l'objet social, une minorité de blocage à 25 % des voix a été instituée.

. La D.G. Bank est l'organe central du groupe. Elle regroupe les huit Caisses régionales qui sont représentées à son capital selon l'importance de leur bilan.

Sont également au capital de la D.G. Bank : l'Etat fédéral et les Länder (1 %) qui étaient auparavant les seuls actionnaires de la D.G. Kasse à laquelle a succédé la D.G. Bank, et les coopératives non bancaires. En 1981, les banques régionales détenaient environ 80 % du capital de la D.G. Bank.

Chaque caisse régionale dispose d'un nombre de voix proportionnel au capital qu'elle détient. Là encore une minorité de blocage à 25 % des voix a été instituée pour certaines dispositions touchant à l'organisation statutaire ou structurelle.

Au niveaux régional et national, on trouve des fédérations qui regroupent les banques locales. L'ensemble des banques populaires et des Raiffeisen est fédéré, au niveau national, dans le Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (B.V.R.): Fédération nationale des banques populaires et des banques Raiffeisen allemandes.

b) la D.G. Bank et l'agriculture

Si le groupe Raiffeisen a une part de marché d'environ un tiers dans le financement de l'agriculture, ce secteur n'absorbe que 7,8 % de ses crédits et ne représente que 5,3 % du sociétariat. Il n'y a pas en R.F.A. de monopole de distribution des prêts bonifiés à l'agriculture.

STRUCTURE DE L'ENCOURS DE CRÉDIT ET DU SOCIÉTARIAT EN 1985

(En pourcentage.)

Catégories socioprofessionnelles	Sociétariat	Encours de crédit
Salariés	59,6	37,4
Retraités et rentiers	12,8	1,7
Autres revenus individuels	11,8	4,6
Agriculture et sylviculture	5,3	7,8
Industrie et construction	3,9	19,3
Services	3,3	14,3
Commerce	2,3	10,2
Autres entreprises	0,5	1,7
Secteur public	0,5	3

*

* *

L'analyse de ces deux institutions bancaires, souvent citées comme références, permet de comparer les objectifs de la réforme de la C.N.C.A. avec les structures actuelles de la Rabobank et de la D.G. Bank :

- identité des principes mutualistes, mais comportant des dérogations significatives au modèle coopératif strict ;

- identité des structures, regroupant un échelon local, un échelon régional et un échelon national ;

- contraste entre le rôle de ces banques dans le financement de l'agriculture et la part de l'agriculture dans leurs encours (respectivement 90 % et 21,7 % pour la Rabobank, 33 % et 7,8 % pour la D.G. Bank) ;

- effacement de l'Etat (total pour la Rabobank, pratiquement achevé pour la D.G. Bank depuis qu'elle a succédé à la D.G. Kasse).

IV. LA REFORME DES STATUTS DOIT APPORTER UN "PLUS" A L'AGRICULTURE

A. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES BESOINS DES AGRICULTEURS

Les sondages effectués à propos du projet de mutualisation du Crédit agricole indiquent clairement le souhait des agriculteurs de disposer de services mieux adaptés. Selon le sondage Crédit agricole-Sofres, la mutualisation permettra :

	Oui	Non	Sans opinion
Des réponses plus rapides pour l'accord de prêts (100 %)	56	24	20
Des services bancaires et financiers mieux adaptés à votre exploitation (100 %)	47	30	23
Des procédures allégées (100 %)	50	26	24
Une meilleure relation avec le Crédit agricole (100 %)	47	33	20

Les résultats d'un sondage précédent GSI-CFRO, commandé par la revue "Le Nouvel Agriculteur", confirment cette attente de meilleurs services.

**SI LA CAISSE NATIONALE DU CRÉDIT AGRICOLE EST RACHETÉE
PAR LES CAISSES RÉGIONALES, QUE POUVEZ-VOUS EN ATTENDRE ?**

(En pourcentage.)

	Ensemble des réponses	Hommes	Femmes
Une baisse des taux de crédit	19	17	23
Des prêts plus rapides	23	23	22
Des services plus adaptés à mon exploitation ...	31	32	29
Une sélection plus sévère des dossiers de prêts .	19	19	17
Moins d'influence des agriculteurs dans les conseils d'administration	12	13	11
Plus d'influence des agriculteurs dans les conseils d'administration	27	27	28
Aucune de ces mesures	21	23	18

Cette attente ne provient pas d'un mauvais fonctionnement des caisses régionales, comme le sens commun pourrait le laisser supposer. Elle découle des rigidités propres au statut actuel de la C.N.C.A.. La surréglementation interne mise en place par l'établissement public au-delà de la réglementation bancaire de droit commun, alourdit les délais de réaction du réseau.

L'existence de deux entités séparées sans liens structurels, cumulée avec la rigidité de l'établissement public, ne permettent pas toujours de répondre rapidement aux demandes du marché. Il a fallu plusieurs mois, par exemple, pour mettre en place en faveur des coopératives une formule de financement nouvelle comme celle des crédits spots.

De même, si dans un département, une caisse régionale constate une offensive d'une banque concurrente sur les prêts logement, elle ne peut baisser d'elle-même ses taux. Elle ne pourrait "suivre" qu'en acceptant de raboter ses marges. Elle doit faire remonter le dossier au niveau de la Caisse nationale, qui procède à de savants calculs de rentabilité et transmet ensuite ses conclusions au Ministère de tutelle qui, après réexamen, inscrira ou non le projet de modification de la grille des taux à l'ordre du jour du conseil d'administration du mois suivant. Cette

hyperréglementation conduit également à des comportements peu commerciaux (sanctions en cas de léger découvert,...).

En revanche, dans les domaines où les caisses régionales disposent d'une grande liberté de manoeuvre, elles enregistrent des résultats remarquables (avances et prêts à court terme). L'artisan qui sollicite un concours peut trouver en face de lui un responsable qui prendra des décisions rapides. Et, malgré ces rigidités réelles, auxquelles la réforme devrait pouvoir pallier, on doit constater que près d'un tiers des ménages français ont ouvert un compte au Crédit agricole. Cette réforme doit permettre aux caisses régionales de conserver ses meilleurs clients, qui sont démarchés par les banques concurrentes qui leur proposent souvent des conditions plus intéressantes pour les prêts non bonifiés.

B. LA POURSUITE DES OPERATIONS D'"AUTOBONIFICATION"

Conscient de son enracinement rural, le Crédit agricole accomplit déjà, sans que l'Etat n'intervienne, une oeuvre significative au profit de l'agriculture. Cette oeuvre sera poursuivie et peut-être accentuée lorsque la réforme aura produit ses effets, tant au niveau de la gestion que de l'affectation des résultats.

L'autobonification est le fait des caisses régionales pour les prêts à court terme (moins de deux ans) à l'agriculture, qu'il s'agisse d'avances aux agriculteurs et aux coopératives, d'achat de matériel ou de prêts de campagne. Ces caisses consentent des taux privilégiés sur les concours qu'elles octroyent, indépendamment des instructions ou des souhaits de la tutelle.

Les services rendus à l'agriculture peuvent également prendre la forme d'une prise en charge, additionnelle à celle de l'Etat ou des prêts calamités, des besoins des agriculteurs des départements sinistrés. A titre d'exemple en 1986, la caisse de l'Allier a affecté une somme de huit millions de francs aux agriculteurs sinistrés. De nombreuses caisses réaménagent, de leur propre chef, les taux des prêts non bonifiés à l'agriculture en période de baisse des taux d'intérêt. Limitées pour l'instant aux

caisses régionales, ces actions pourraient être étendues, en application de la réforme, à l'organe central lui-même.

La mesure de cet effort d'autobonification est délicate en raison du caractère décentralisé et diversifié des procédures. On peut estimer, en 1986, qu'il représente un montant tout à fait appréciable de 1,5 milliard de francs, à mettre en parallèle avec les 5,8 milliards de bonifications de l'Etat.

C. LA STABILITE DE LA SITUATION FINANCIERE DES CAISSES REGIONALES

Le rachat, par les caisses régionales, de l'organisme central, a fait l'objet d'un certain nombre d'interrogations, voire de critiques. Il n'entre pas dans les compétences de votre commission saisie pour avis de se prononcer sur le prix de cession, qui fera l'objet du rapport de votre commission des Finances. En revanche, il lui appartient d'esquisser les conséquences économiques de ce rachat sur la situation des caisses.

1. L'autonomie des caisses régionales

Il convient, selon votre rapporteur pour avis, de s'en remettre à la sagacité des caisses régionales pour apprécier l'intérêt qui s'attache à une telle acquisition. Il ne semble pas souhaitable que le Parlement décide d'orienter les choix d'entreprises de droit privé, dont les décisions sont prises librement par leur conseil d'administration. 93 caisses sur 94 ont fait connaître leur accord sur la poursuite du processus de mutualisation, après avoir pris connaissance des éléments préparatoires d'évaluation de la Caisse Nationale de Crédit Agricole, fournis par le Ministre de l'Agriculture. Selon les termes de ce communiqué : "L'évaluation de l'actif net devrait se faire pour l'essentiel à partir des fonds propres consolidés de la Caisse nationale (8,1 milliards de francs au 31 décembre 1986). Elle devrait en outre tenir compte de la complexité des rapports existant entre la C.N.C.A. et les caisses régionales, de la nature des risques pesant sur l'ensemble, ainsi que de l'évolution de la situation de la C.N.C.A. en 1987 et des correctifs à apporter aux éléments d'actif net."

2. La rentabilité de l'acquisition

L'acquisition des actions de la C.N.C.A. ne saurait être assimilée à un placement financier simple. Il s'agit d'un choix stratégique. Comme le déclarait le Ministre de l'Agriculture, le 26 mai 1987 :

"Il faut, en effet, continuellement rappeler à ceux qui, intentionnellement, font semblant de ne pas comprendre que la Caisse nationale n'est pas aujourd'hui la propriété des paysans, et qu'en achetant les actifs de la Caisse nationale, les caisses régionales ne font rien d'autre qu'un investissement dans une valeur sûre, dont la possession est un élément de la maîtrise du destin.

Encore faut-il que le prix de cession corresponde à la valeur propre de la Caisse nationale, celle qui a pour origine les dotations de l'Etat, le dynamisme propre à l'entreprise, et qu'elle n'intègre pas la valeur représentée par la participation financière des caisses régionales au développement de la Caisse nationale."

Cet investissement devrait être, en outre, normalement rentable. Sans prétendre à une stricte proportionnalité, on peut rappeler deux données financières : à des fonds propres consolidés de 8,1 milliards correspondent des résultats d'exercice de la C.N.C.A. de 750 millions de francs en 1986. En tout état de cause, cette rentabilité sera comparée, soit au rendement des actifs mobilisés (titres de placement) pour prendre des participations à la C.N.C.A., soit au coût des ressources externes aux caisses régionales (appel public à l'épargne) pour acheter ces actions, soit aux deux à la fois.

3. Les mécanismes de financement

Cinq types de mesures ont été prises pour permettre aux caisses régionales de financer leur acquisition, étant entendu que leurs fonds propres ne diminueront pas. Leur bilan sera toutefois alourdi par l'augmentation de l'actif immobilisé à long terme. De plus, le respect des ratios prudentiels peut conduire à limiter les substitutions au sein du portefeuille d'actifs des caisses régionales.

a) L'article 12 du projet de loi rend négociables les parts sociales des caisses, ce qui devrait améliorer le régime fiscal applicable à leurs souscripteurs, et relève le plafond de leur rémunération. Ces deux dispositions devraient renforcer l'attrait de ces parts auprès des épargnants et contribuer à renforcer les fonds propres des caisses locales et régionales.

b) La loi sur l'épargne vient de créer des certificats coopératifs d'investissement que certaines caisses régionales souhaitent émettre pour renforcer leurs fonds propres à l'occasion de la mutualisation de la C.N.C.A.

c) Les caisses auront ainsi la possibilité, pour préserver leurs structures de bilan et, en particulier, leurs ratios de fonds propres, de faire plus appel à l'épargne publique en utilisant les différents instruments à leur disposition (émissions d'obligations, de titres participatifs, de certificats coopératifs d'investissements).

d) Pour les caisses qui seraient en situation plus difficile, on peut envisager que soient mis en oeuvre des mécanismes faisant jouer la solidarité à l'intérieur du Crédit Agricole, sous forme de prêts participatifs par exemple.

e) L'article 4 du projet de loi prévoit enfin que l'Etat pourra octroyer des délais de paiement aux caisses régionales, d'une durée maximale de cinq ans. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, l'Etat préciserait dans l'offre de cession que les caisses régionales devront immédiatement libérer la moitié du capital de la société anonyme.

DEUXIEME PARTIE

LE NOUVEL EQUILIBRE DES RELATIONS ENTRE LE CREDIT AGRICOLE, L'ETAT ET LE MONDE AGRICOLE

La suppression du lien organique entre le groupe Crédit agricole et l'Etat que constitue le statut d'établissement public de la Caisse nationale a suscité un certain nombre d'inquiétudes. Il est redouté que le Crédit agricole, devenu à bien des égards une barque de droit commun, ne perde ses attaches traditionnelles avec le monde rural et ne se consacre qu'à la seule logique, froide et mathématique, du résultat net bancaire, telle "Vénus toute entière à sa proie attachée". Ces inquiétudes prennent les formes les plus diverses. Elles ont trait à :

- la pérennité du monopole des dépôts des notaires en milieu rural et du monopole de la distribution des prêts bonifiés à l'horizon 1992 ;

- la capacité du budget de l'Etat d'assumer à lui seul l'intégralité des aides directes ou indirectes à l'agriculture, le recours aux ponctions sur les résultats dégagés par la Caisse nationale n'étant plus possible ;

- le contrôle des autorités communautaires qui pourrait devenir plus efficace et plus tâtilon en raison de la suppression des transferts entre le Trésor et le Crédit agricole qui seraient plus ou moins précisément retracés dans les écritures comptables. Cette transparence contrasterait alors fâcheusement avec l'opacité des procédures employées par nos partenaires de la C.E.E. pour financer discrètement tel ou tel secteur de leur agriculture ;

- la nouvelle répartition des pouvoirs au sein du groupe Crédit agricole. Favorisant les caisses dites "grosses" et souvent bien implantées en zone urbaine ou périurbaine, elle pénaliserait

les caisses dites "petites" et opérant pour l'essentiel en zone rurale, en orientant le Crédit agricole vers la déspecialisation et vers le "grand large";

- la disparition d'un instrument financier adapté aux spécificités réelles du financement de l'agriculture, compte tenu, d'autre part, du niveau élevé d'endettement de ce secteur d'activité. Les difficultés que connaît le monde paysan, et qui ne seront pas réglées dans un proche avenir, font planer une incertitude sur ses capacités de remboursement.

Cette liste n'est pas exhaustive. Elle témoigne de l'intérêt qui s'attache à une analyse prospective des nouveaux équilibres de pouvoirs et de compétences. L'évidente poursuite de la vocation agricole de la C.N.C.A., selon votre rapporteur pour avis, pourra être ainsi démontrée, malgré les limites évidentes d'un raisonnement prospectif, tant il est vrai que l'avenir n'est écrit nulle part. Le projet de loi contient toutefois des dispositions normatives qui permettent d'assurer l'ancrage agricole de ce grand établissement financier et de maintenir des relations efficaces avec la puissance publique.

I. LE PROJET DE LOI CONFIRME LA VOCATION AGRICOLE DE LA NOUVELLE C.N.C.A.

Les caisses locales ou régionales de Crédit agricole représentent près d'une centaine d'années de l'histoire paysanne. Elles ont contribué, avec le syndicalisme et le mouvement coopératif et grâce au monopole de distribution des prêts bonifiés, à forger l'unité du monde agricole et à lui permettre de connaître les fabuleuses mutations que notre agriculture a connues pendant cette période. Cet outil indispensable et performant doit donc être préservé pour préparer l'agriculture de l'an 2000.

Le Crédit agricole joue un rôle irremplaçable dans l'économie de nombreux départements et un exemple précis permettra de mieux mesurer sa vocation agricole dans un département où les agriculteurs sont démographiquement minoritaires.

La Caisse régionale de crédit agricole mutuel de la Brie, qui est implantée dans un département dont la population

s'élève à 970.000 habitants et le nombre d'exploitations agricoles à 4.455, a ouvert 236.000 comptes bancaires, dont 5.700 aux agriculteurs. Tous établissements confondus -privés, publics et statut particulier-, la Caisse régionale de la Brie occupe une place de leader départemental incontesté, avec un total de bilan au 31 décembre 1986 de plus de 10 milliards de francs.

Elle collectait, à la même date, 32,21 % des ressources à vue et à terme du département et elle redistribuait 38,03 % des concours à l'économie. Ses ressources à vue proviennent pour 8,5 % de l'Agriculture qui bénéficie de 24,32 % du montant total des prêts consentis à court ou à moyen terme.

Banquier privilégié des agriculteurs, la Caisse régionale de la Brie finance près de 80 % des transactions foncières agricoles. A travers les coopératives agricoles, elle participe à plus de 90 % des transactions des cultures céréalières : blé, orge, maïs, oléagineux, légumes. Au premier stade de la transformation agro-alimentaire-meunerie, boulangerie, conserves, elle enregistre près de 80 % des opérations.

Les conseils d'administration des 26 caisses locales comptent 261 administrateurs dont 206 agriculteurs. Le conseil d'administration de la Caisse régionale de la Brie est composé de 15 administrateurs dont 13 agriculteurs, un pharmacien et un chef d'entreprise.

A. LE MONOPOLE DES PRETS BONIFIES

Le Premier ministre s'est engagé à maintenir au Crédit agricole le monopole de distribution des prêts bonifiés à l'agriculture. Cet engagement solennel consacre le maintien de l'identité du Crédit agricole. Il fera l'objet de conventions entre l'Etat et l'établissement financier. Le maintien de la bonification est indispensable tant en raison des spécificités de l'investissement en agriculture que du niveau d'endettement élevé des agriculteurs.

Le passage d'une structure juridique de droit public à une structure juridique de droit privé n'emporte pas de conséquences sur la légalité ou l'opportunité de ce monopole. Le Crédit mutuel, banque privée mutualiste, possède le monopole de distribution du Livret bleu. Les prêts bonifiés aux artisans ne peuvent être

octroyés que par le Crédit agricole et les banques populaires, régies par le droit privé.

En revanche, la légalité du monopole de distribution a pu être mise en doute au regard des exigences du Traité de Rome et du droit communautaire dérivé. La réalisation de l'espace bancaire européen (c'est-à-dire la liberté d'établissement pour les banques et institutions financières, et la libre prestation des services financiers) est essentiellement subordonnée à la libération des mouvements de capitaux et à l'harmonisation minimale des législations bancaires. Elle ne pourra cependant pas se passer du troisième volet que constitue l'égalisation de la concurrence interbancaire. Cela peut conduire à mettre en cause le monopole de la distribution de prêts bonifiés.

Cette évolution, si elle devait se confirmer dans la perspective de la mise en oeuvre de l'Acte unique, serait, à l'évidence, une oeuvre de longue haleine, qui ne sera très certainement pas achevée en 1993. Elle impliquerait des bouleversements considérables dans le paysage financier de notre pays : elle mettrait par exemple en cause le monopole de distribution du Livret A par les caisses d'épargne. Certes, le monopole de la distribution des prêts bonifiés n'existe qu'en France. Dans les autres pays, les prêts bonifiés sont distribués par l'ensemble des réseaux. Il existe, en revanche, dans certains pays (RFA, Belgique) un monopole de gestion de la bonification, confié à des institutions spécialisées qui distribuent ensuite celle-ci à l'ensemble des réseaux, dont le leur. On peut raisonnablement supposer toutefois que la Commission de Bruxelles négociera certains monopoles Etat par Etat. Votre rapporteur pour avis demandera au gouvernement de s'engager fermement sur ce point.

B. LE ROLE DU MONDE AGRICOLE DANS LA GESTION DE LA C.N.C.A.

Le maintien de la vocation agricole de la C.N.C.A. suppose que soit affirmé et préservé le rôle du monde agricole dans la gestion de la C.N.C.A., qu'il s'agisse des orientations stratégiques ou de l'attribution des prêts sur le terrain. Trois dispositions vont en ce sens, dont deux figurent déjà dans le projet de loi :

- le contrôle des caisses régionales (Art. 13) ;
- le contrôle du Conseil d'Administration par les représentants des caisses régionales ;
- la présence d'un représentant des organisations professionnelles agricoles au sein du conseil d'administration de la C.N.C.A. (art. 7).

Le contrôle des caisses régionales par les agriculteurs (1) est l'un des éléments clefs du présent projet de loi. Comme le déclarait M. François GUILLAUME, le 26 mai 1987 : "Pour les administrateurs, à l'instar d'autres réseaux mutualistes, les plus anciens sociétaires et les fondateurs, en l'occurrence les agriculteurs, se voient garantir une majorité qualifiée dans les conseils d'administration des caisses régionales." Votre rapporteur pour avis partage le bien-fondé de cette analyse. Seuls les sociétaires réellement motivés par l'action des caisses régionales, participant aux assemblées annuelles, et qui sont très largement responsables du développement du Crédit agricole, ont vocation à conserver les commandes des caisses régionales. Leur implication et leur participation se traduit déjà dans les chiffres : si 29 % des sociétaires sont des agriculteurs, ceux-ci représentent près de 74 % des élus des caisses locales et 84 % des élus des caisses régionales. L'existence d'une majorité qualifiée ne fait, pas obstacle à la présence d'autres personnes intéressées directement à la gestion de leur caisse (industries agro-alimentaires, artisans, professions libérales). Il existe d'ailleurs une caisse régionale présidée par un membre d'une profession libérale.

(1) L'article 13 du projet de loi ne cite pas le terme "agriculteurs", mais il fait référence aux membres des groupements visés aux 1° à 7° de l'article 617 du code rural. Ces groupements sont les suivants :

- 1° les sociétés coopératives agricoles et leurs unions ;
- 2° les associations syndicales ayant un objet exclusivement agricole, leurs unions et les associations financières ;
- 3° les sociétés d'intérêt collectif agricole ;
- 4° les syndicats professionnels agricoles, les sociétés d'élevage, les associations agricoles reconnues par la loi et dépendant du ministère de l'agriculture ayant pour objet de favoriser la production agricole, ainsi que leurs unions et fédérations ;
- 5° Les caisses d'assurances et de réassurances mutuelles agricoles et les caisses mutuelles d'allocations familiales agricoles, les caisses d'assurance sociales agricoles, ainsi que les caisses d'assurance vieillesse agricole ;
- 6° les organismes de jardins familiaux ;
- 7° les sociétés civiles de personnes ayant pour objet l'exploitation en commun de biens agricoles et forestiers et la mise en oeuvre des produits de ces exploitations, constituées entre exploitants de tels biens et, éventuellement, leurs employés et ouvriers.

Des critiques d'ordre constitutionnel ont été présentées, à l'encontre des dispositions de l'article 13, qui méconnaîtrait le principe d'égalité.

Ce principe ne fait pas obstacle à ce que la majorité reste aux agriculteurs. D'une part, aucun principe de droit constitutionnel ne s'oppose à ce que la loi puisse prévoir le principe d'une représentation spécifique au sein du conseil d'administration de ces caisses de celle des catégories de sociétaires dont l'activité est le plus directement liée à la production agricole et à l'équipement agricole et rural.

D'autre part, en l'absence de toute disposition particulière dans la loi, les statuts des caisses auraient pu comporter des dispositions garantissant la majorité aux agriculteurs. Mais le recours à une modification des statuts, qui aurait été plus souple et plus évolutif, n'a pas le même effet d'annonce qu'une disposition législative votée par le Parlement.

Garantissant une majorité aux agriculteurs dans les caisses régionales, la loi n'exclut ni une extension à terme du sociétariat ni la prise en compte par les représentants des caisses régionales au sein du conseil d'administration de la C.N.C.A. des impératifs du développement extragricole de l'établissement. Ne serait-ce pas faire injure aux "paysans" de supposer qu'ils ne sauraient plus "compter" ?

C. L'EQUILIBRE DE LA REPRESENTATION AGRICOLE AU SEIN DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA C.N.C.A.

Les caisses régionales de crédit agricole ont des tailles et des activités qui peuvent varier très sensiblement d'un département à l'autre. La réforme a pu faire redouter que le poids des "grosses" caisses, pour lesquelles l'activité agricole représente une part faible et décroissante dans la collecte et dans les crédits octroyés, soit suffisant pour orienter la stratégie de la C.N.C.A. dans des directions nouvelles, laissant peut-être de côté la vocation agricole du groupe. Toutes les hypothèses sont permises, mais celle-ci peut être raisonnablement écartée pour trois raisons :

- les élus de ces caisses demeurent des agriculteurs conscients de leurs missions et de leurs responsabilités à l'égard du monde dont ils proviennent ;

- le développement d'activités nouvelles ne fait pas obstacle à la poursuite des activités agricoles traditionnelles ;

- l'article 6 du projet de loi dispose que "les droits de vote attachés aux actions détenues par les caisses régionales sont répartis pour un tiers à parts égales et pour le surplus, proportionnellement au nombre d'actions de chaque caisse.

Ce mécanisme permet d'atteindre une minorité de blocage avec 21 caisses et une majorité avec 41 des 94 caisses régionales. Il garantit donc le maintien de la diversité des vocations des caisses régionales. Il souligne la philosophie coopérative du projet, même si le statut d'une banque coopérative de droit commun a dû être écarté en raison de la complexité qu'il aurait introduite dans la gestion de l'organe centrale. L'application stricte du principe de la proportionnalité aurait permis à 17 caisses de détenir une minorité de blocage et à 30 caisses de disposer de la majorité absolue des voix au sein de la future C.N.C.A., ainsi que le démontre le tableau suivant :

RACIAT DE LA C.N.C.A. : POIDS DES CAISSES RÉGIONALES ET RÉPARTITION DES DROITS DE VOTE

Données en pourcentage sur la base des bilans 1986.

Caisse régionale	Total Bilan 1986 (1)	Rang Bilan 1986 (def. 86)	Clé Bilan 1986	Cumul 1986	1/3 - 2/3 1986	Cumul 1/3 - 2/3 1986	Base 90 % 1986	
							1/3 - 2/3	Cumul
Ile-de-France	30 378,55	1	4,48	4,48	3,34	3,34	3,01	3,01
Sud-Est	24 314,47	2	3,58	8,06	2,74	6,08	2,47	5,48
Nord	14 916,72	3	2,20	10,26	1,82	7,90	1,64	7,11
Finistère	14 269,75	4	2,10	12,36	1,76	9,66	1,58	8,70
Ile-et-Vilaine	12 301,19	5	1,81	14,18	1,56	11,23	1,41	10,10
Loire-Atlantique	12 101,10	6	1,78	15,96	1,54	12,77	1,39	11,49
Bouches-du-Rhône	11 593,26	7	1,71	17,67	1,49	14,26	1,34	12,54
Pas-de-Calais	11 418,86	8	1,68	19,35	1,48	15,74	1,33	14,17
Côtes-du-Nord	11 131,96	9	1,64	21	1,45	17,19	1,30	15,47
Reims	10 907,24	10	1,61	22,60	1,43	18,61	1,28	16,75
Brie	10 899,71	11	1,61	24,21	1,43	20,04	1,28	19,04
Midi	10 868,76	12	1,60	25,81	1,42	21,46	1,28	19,32
Morbihan	10 702,32	13	1,58	27,39	1,41	22,87	1,27	20,58
Puy-de-Dôme	10 596,05	14	1,56	28,95	1,40	24,27	1,26	21,84
Toulouse	10 565,99	15	1,56	30,51	1,39	25,66	1,25	23,09
Gironde	10 250,38	16	1,51	32,02	1,36	27,02	1,23	24,32
Isère	9 975,86	17	1,47	33,49	1,33	28,36	1,20	25,52
Vendée	9 868,13	18	1,45	34,95	1,32	29,68	1,19	26,71
Gard	9 840,44	19	1,45	36,40	1,32	31	1,19	27,90
Loiret	9 661,93	20	1,42	37,82	1,30	32,31	1,17	29,07
Haute-Normandie	9 610,05	21	1,42	39,24	1,30	33,60	1,17	30,24
Maine-et-Loire	9 177,32	22	1,35	40,59	1,26	34,86	1,13	31,37
Charente-Maritime	9 004,17	23	1,33	41,92	1,24	36,10	1,12	32,49
Pyrénées-Atlantique	8 430,50	24	1,24	43,16	1,18	37,28	1,06	33,56
Somme	8 419,87	25	1,24	44,40	1,18	38,47	1,06	34,62
Vienne	8 373,53	26	1,23	45,63	1,18	39,64	1,06	35,68
Aveyron	8 117,23	27	1,20	46,83	1,15	40,80	1,04	36,72
Dordogne	8 063,74	28	1,19	48,02	1,15	41,94	1,03	37,75
Oise	8 044,06	29	1,19	49,21	1,15	43,09	1,03	38,78
Manche	7 931,02	30	1,17	50,38	1,13	44,22	1,02	39,80
Var	7 670,61	31	1,13	51,51	1,11	45,33	1	40,80
Saône-et-Loire	7 583,35	32	1,12	52,62	1,10	46,43	0,99	41,79
Deux-Sèvres	7 491,11	33	1,10	53,73	1,09	47,52	0,98	42,77
Avignon-Vaucluse	7 484,93	34	1,10	54,83	1,09	48,61	0,98	43,75
Beauce et Perche	7 476,52	35	1,10	55,93	1,09	49,70	0,98	44,73
Sud-Ouest	7 355,89	36	1,08	57,02	1,08	50,78	0,97	45,70
Mayenne	7 285,24	37	1,07	58,09	1,07	51,85	0,96	46,66
Alpes-Maritimes	7 276,32	38	1,07	59,16	1,07	52,92	0,96	47,63
Loire	7 102,01	39	1,05	60,21	1,05	53,97	0,95	48,57
Charente	7 045,21	40	1,04	61,25	1,05	55,02	0,94	49,52
Ain	6 990,60	41	1,03	62,28	1,04	56,06	0,94	50,45

(1) En millions de francs.

Le projet de loi garantit donc juridiquement le maintien de la vocation agricole de la C.N.C.A. Economiquement, il apparaît même indispensable à plusieurs égards. Non seulement pour

mieux prendre en compte les attentes des agriculteurs et leur apporter des services plus adaptés, mais aussi pour garantir l'avenir du financement spécifique de l'agriculture.

La réforme devrait permettre d'asseoir la stabilité financière de l'institution en la rendant maîtresse de ses choix. A titre d'exemple, le Crédit agricole qui a été incité par l'Etat à "placer" des plans d'épargne logement est confronté à de fortes demandes de sa clientèle demandant un réaménagement des prêts, ce qui fait peser un risque potentiel sur les résultats des caisses régionales et sur leurs capacités à poursuivre l'avenir dans les meilleures conditions, le financement de l'agriculture. Cet exemple permet en outre de comprendre, pour partie, la non inclusion des provisions d'épargne logement dans les fonds propres de la C.N.C.A.

Soucieuse de conforter la vocation agricole de la C.N.C.A., la réforme ne saurait se concevoir comme un rétrécissement des activités du Crédit agricole à la seule sphère rurale.

En effet, le monde agricole ne dispose pas des moyens pour collecter les ressources nécessaires à son financement. Il est par conséquent impératif pour le Crédit agricole de développer sa collecte en dehors de la seule sphère de l'agriculture. L'exemple des difficultés rencontrées par le Farm Credit System américain, qui n'est plus en mesure aujourd'hui de répondre aux besoins de financement des agriculteurs d'outre-Atlantique, est significatif à cet égard.

La poursuite de cette diversification permettra au Crédit agricole d'élargir son assise financière et d'accroître sa solidité. Elle devrait donner aux Caisses régionales les moyens de dégager des marges suffisantes pour continuer à pratiquer une "autobonification" sur les crédits à court terme consentis à l'agriculture.

II. LE CREDIT AGRICOLE ET L'ETAT: DE LA TUTELLE AU PARTENARIAT

Les relations entre l'Etat et le Crédit agricole sont devenues, au fil des années, ambiguës. A l'origine, l'Etat fut le véritable "père nourricier" de l'institution, en fournissant les avances en capital puis en octroyant le monopole de la

bonification. Il est parfois considéré, à l'heure actuelle, comme un père abusif un "père castrateur" qui orienterait de manière tâtilonne et parfois critiquable les activités d'un fils aspirant à plus d'émancipation. Mais, à l'inverse, certains souhaiteraient aujourd'hui, tout en acceptant la réforme des statuts, que l'Etat demeure le père tutélaire, le "père putatif" de la nouvelle entité bancaire. Il apparaît bien délicat, dans un contexte si riche de traditions historiques, philosophiques et -probablement- affectives, de prononcer un jugement affirmatif et péremptoire sur l'avenir des relations entre l'Etat et la Caisse nationale de Crédit agricole. Il serait toutefois bien excessif de redouter une séparation brutale et définitive. A l'époque de la tutelle succèdera, en fait, l'ère du partenariat.

A. LE DESENGAGEMENT FINANCIER DE L'ETAT

1) Le désengagement de l'Etat

Une analyse des relations financières entre le Crédit agricole et l'Etat permet d'avancer deux hypothèses :

- une restriction du champ d'application de la bonification ;
- une diminution de la part de la charge de la bonification dans le budget de l'Etat.

Ainsi, comme le démontre la Fédération nationale du Crédit agricole, depuis plusieurs années, l'agriculture n'a pas été épargnée, malgré l'adossement du Crédit agricole à l'Etat, par le désengagement des pouvoirs publics du financement aidé de l'économie.

Celui-ci, pour ce qui concerne l'agriculture, s'est traduit :

- par le resserrement des normes d'attribution de certains prêts bonifiés (jeunes agriculteurs, prêts fonciers) ;
- par la suppression des prêts moyen terme ordinaires (MTO) en 1983 (enveloppe de 4,6 milliards de francs) ;
- par la réduction de l'enveloppe des prêts fonciers bonifiés ; cette enveloppe est passée de 1,6 milliard de francs en 1984 à 1 milliard de francs en 1985) ;
- par la suppression des prêts bonifiés aux Collectivités publiques (BOCP) en 1985 (enveloppe de 3,6 milliards de francs).

Au total, depuis 1983, l'enveloppe globale des prêts bonifiés à l'agriculture est passée de 19 milliards de francs à 11 milliards de francs.

La charge budgétaire liée à la bonification dans le budget civil de l'Etat est passée, pour sa part, de 1,45 % en 1979 à 0,57 % en 1987.

2) L'appréciation de ce désengagement

Dans son rapport budgétaire relatif à la loi de finances pour 1987, notre collègue Roland du Luart portait le jugement suivant : "En apparence, la baisse de 1.010 millions de francs de la charge de bonification inscrite au chapitre 44-42 pour un montant de 4.863 millions de francs a toutes les apparences de l'évolution subie. Elle résulte, en effet, pour partie de la baisse de 1.050 millions de francs consécutive à la baisse des taux d'intérêt et donc de la réduction du coût de la ressource pour le Crédit agricole. Elle est aussi la traduction d'un certain désengagement opéré par les gouvernements précédents qui ont limité l'accès à certains prêts."

Sur la période récente, le désengagement financier de l'Etat, exprimé en termes budgétaires, doit donc être apprécié en tenant compte des paramètres suivants :

- la baisse du coût du crédit qui engendre une baisse mécanique du montant de la bonification ;

- la tendance, issue de la réforme financière menée depuis plusieurs années, à rétablir une certaine concurrence et à supprimer de nombreuses bonifications ou régimes particuliers qui conduisaient à ce que plus de la moitié du financement de l'économie était un financement aidé ;

- le montant de la bonification (francs courants) est passé de 840 millions en 1970 à 6,5 milliards en 1983 et 4,8 milliards en 1987. Les prêts bonifiés représentent 30 % de la formation brute du capital fixe agricole, et plus de la moitié des financements sur ressources extérieures, à moyen et long terme. L'intervention de ces prêts bonifiés est d'autant plus déterminante, que l'on observe, depuis 1984, une tendance au plafonnement de l'investissement productif des exploitations.

En revanche, on pourrait admettre qu'en modifiant à partir de 1972 la composition du "panier de ressources" et en prenant en compte une part croissante des ressources d'épargne peu coûteuses collectées par le Crédit agricole, l'Etat a eu tendance à

reporter sur le Crédit agricole lui-même une part croissante du coût de la bonification. La procédure de la bonification aurait pu ainsi se traduire par une perte de 600 millions de francs en raison d'une sous-estimation du coût moyen de la ressource.

B. LES ASPECTS CONTRAIGNANTS DE LA TUTELLE DE L'ETAT

1) Les prélèvements sur les résultats de la C.N.C.A.

a) les décisions prises en 1980, 1981 et 1986

En 1980 et en 1981, le conseil d'administration de la Caisse nationale, avec l'approbation des ministères de tutelle a décidé d'affecter une partie des excédents accumulés depuis 1975.

En 1980, les excédents des exercices 1975 et 1976 soit environ 900 MF ont été affectés pour 300 MF aux fonds propres de l'Institution (200 MF pour la Caisse nationale de Crédit agricole et 100 MF pour certaines caisses régionales) et pour 600 MF au profit de l'agriculture et des agriculteurs, dont 230 MF sous forme de mesures individuelles de consolidation de la dette des agriculteurs.

Un nouveau dispositif de répartition des excédents, d'un montant plus important a été décidé à la fin de 1981. Il portait sur les excédents accumulés des années 1977 à 1980 qui s'élevaient à 4,6 milliards au total. 3 milliards ont été reversés à des actions agricoles et 1,6 milliard aux fonds propres de la Caisse nationale de crédit agricole.

Sur ces 3 milliards, 1.600 millions de francs ont été consacrés à une allocation de solidarité, 400 millions à l'opération d'aide aux agriculteurs en difficulté, 600 millions au F.D.E.R., fonds d'aide aux entreprises des I.A.A. géré par le Crédit agricole, et 300 millions à la S.E.F.A. (Société d'épargne foncière agricole) pour la constitution de G.F.A.

Depuis 1981, il n'y a pas eu d'opérations semblables. Toutefois, les conseils d'administration de la Caisse nationale et des caisses régionales ont pu décider un certain nombre de mesures en faveur des agriculteurs. Ainsi, les mesures décidées en 1986 tant dans le cadre du plan d'aide aux victimes de la sécheresse de 1986, que dans celui des mesures d'allègement des

charges financières des agriculteurs décidées à l'issue de la Conférence annuelle de décembre 1986 représentent au total une somme de 1 milliard de francs.

b) la justification de ces prélèvements

Il convient de noter que la Caisse nationale de crédit agricole et le Crédit agricole mutuel ont conservé pour l'essentiel la maîtrise de ces fonds dont une fraction minime a abondé le budget du ministère de l'agriculture.

L'importance des réserves accumulées par la Caisse nationale de Crédit agricole s'explique par le fait que jusqu'en 1980, l'Institution n'était pas soumise à l'impôt sur les sociétés dans des conditions de droit commun.

Toutefois, les représentants des caisses régionales portent un jugement naturellement différent de celui de la puissance publique. Ils estiment que les fonds prélevés à plusieurs reprises par l'Etat sur les résultats du Crédit agricole ont été largement orientés vers des interventions à caractère social. Ainsi, sur un prélèvement total de 3 milliards de francs sur les excédents de la Caisse nationale décidé par l'Etat lors de la conférence annuelle de décembre 1981, 1,6 milliard de francs a été consacré à des mesures d'aide sociale aux agriculteurs au titre d'une contribution de solidarité pour pallier la baisse de leurs revenus. En particulier, il s'est agi en l'espèce d'aides dégressives de 3.000 francs à 2.000 francs par exploitation, fonction de leur chiffre d'affaires, et qui ont concerné environ 538.000 exploitations.

Selon ces représentants, ces résultats auraient pu, s'ils avaient été conservés à l'intérieur de l'Institution, faire l'objet d'une affectation plus efficiente en direction de l'agriculture et du monde rural.

La réforme des statuts mettra un terme à cette procédure de prélèvement sur les résultats de la C.N.C.A.

2. L'orientation des activités de la Caisse Nationale

Soucieux d'exercer ses prérogatives de puissance publique au service de ses objectifs de politique économique, l'Etat a naturellement orienté les activités de la Caisse nationale dans des directions qu'il jugeait conformes au bien commun. Parfaitement justifiée pendant une longue période en raison du

mode de financement de la C.N.C.A., cette politique de l'autorité de tutelle tend dorénavant à interférer avec le fonctionnement optimal de la grande banque internationale qu'est devenu le Crédit Agricole, directement soumis à la concurrence des autres organismes financiers français et étrangers. Il reste délicat d'opérer un partage entre les décisions que l'Etat a prises et qui seraient respectivement favorables ou néfastes à la rentabilité et à l'équilibre du Crédit Agricole. La croissance considérable de ses activités qui le placent dans les premiers rangs mondiaux démontre qu'il a su trouver les voies d'un dynamisme constant. Toutefois, plusieurs éléments d'appréciation doivent entrer en ligne de compte.

L'autorisation préalable à toute prise de participation a pu gêner ou retarder une politique dynamique de gestion des filiales. De même, la lenteur fréquente des procédures de modification des réglementations a introduit des rigidités dans le fonctionnement de l'institution.

Le statut d'établissement public offre également aux autorités de tutelle - qui ne partagent pas toujours des vues identiques sur les orientations fondamentales de la Caisse - des occasions d'intervention ponctuelles, que ce soit pour fixer le taux de certains prêts ou le barème de certaines marges, pour favoriser le placement de produits financiers par les Pouvoirs publics (Codevi, livret rose, cartes à puces...), pour accorder certains prêts ou soutenir certains secteurs en difficulté ou, plus simplement, pour assortir de conditions les autorisations demandées. Sans jamais toucher à l'essentiel, ces interventions perturbent la politique commerciale du groupe et le conduisent parfois à prendre des risques qui ne correspondent pas nécessairement à l'intérêt bien compris des sociétaires.

60 % des crédits distribués par le Crédit Agricole sont actuellement des crédits dont les taux ne sont pas fixés par le banquier. Par corollaire, alors que la part de marché du Crédit Agricole est de 17 % dans la distribution globale du crédit, il porte 33 % de l'épargne logement et 25 % des prêts conventionnés, soit deux pourcentages nettement supérieurs à sa part "normale" de marché, en raison des incitations prodiguées par l'autorité de tutelle. Son champ de compétence n'ayant été ouvert que progressivement, il tire ses profits d'un nombre assez faible de produits, dont les taux sont fixés par d'autres. Cette situation se traduit par une relative fragilité de l'institution qui demeure trop sensible aux inflexions éventuelles de la politique économique de l'Etat. Elle explique la différence apparente du

ratio "résultats comparés aux fonds propres" entre le Crédit Agricole et les autres institutions de crédit comparables. La réforme des statuts devrait en ce sens renforcer progressivement la compétitivité de la C.N.C.A. dans la mesure où ses choix seront stratégiquement plus libres. Ils feront dorénavant l'objet d'une négociation éventuelle avec l'Etat, dans le cadre des conventions liant la banque et l'autorité de tutelle.

C. LES NOUVELLES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LE CREDIT AGRICOLE

1. La procédure des conventions

Dès lors que la Caisse nationale ne sera plus un établissement public mais une société de droit privé, les modalités selon lesquelles seront exercées les missions qui sont les siennes et qu'elle conservera dans le domaine de financement de l'agriculture et notamment de la distribution des prêts bonifiés feront l'objet d'une convention passée avec l'Etat.

Cette convention prévoira, notamment, outre le mode de calcul et de versement de la bonification qui sont prévus actuellement dans une simple lettre du Ministre de l'Economie, les modalités de répartition des enveloppes, de prêts bonifiés entre les caisses, qui sont actuellement fixées par le conseil d'administration de la Caisse nationale.

Elle précisera les contreparties du monopole de la distribution des prêts bonifiés et notamment les mesures propres à assurer le financement prioritaire de l'agriculture.

Enfin, cette convention devra régler les modalités d'association de l'Etat au financement et à la gestion du Fonds Commun de Garantie, pour son actuelle section III, appelée Garantie Mutuelle de Modernisation des Exploitations Agricoles (G.M.M.E.A.). Cette section qui a reçu une dotation de l'Etat, a pour objet de compléter les garanties d'agriculteurs qui sollicitent l'attribution de prêts de modernisation dans le cadre d'un plan d'amélioration matérielle (anciennement d'un plan de développement).

2. Le Conseil supérieur de Financement de l'Agriculture

L'article 11 du projet de loi crée une instance particulière au sein du conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, qui permettra aux partenaires de l'agriculture et de l'agro- alimentaire d'examiner les questions de financement de l'agriculture.

Ce Conseil Supérieur de Financement de l'Agriculture sera un organisme consultatif auprès du Ministre de l'Agriculture, compétent pour le financement de l'agriculture et plus spécialement pour les prêts aidés par l'Etat pour le financement des exploitations.

Les prêts bonifiés dont la charge s'impute sur le budget du ministère de l'agriculture, étant depuis la suppression des prêts à moyen terme ordinaires et des prêts bonifiés aux collectivités publiques, réservés aux seules exploitations, l'avis du Conseil sur la distribution de la bonification portera sur l'agriculture au sens strict. Cependant, le Conseil Supérieur du Financement de l'Agriculture étant une formation spécialisée du C.S.O., il a une vocation plus large et il pourra émettre des avis sur le financement de l'ensemble du secteur agro- alimentaire.

La création du Conseil Supérieur du Financement de l'Agriculture correspond au souci de maintenir une instance de haut niveau chargée de réaliser la concertation nécessaire entre le Crédit Agricole, les représentants des agriculteurs et le ministre de l'Agriculture sur les questions de financement. Le rôle et les responsabilités de chacun seront ainsi mieux définis et le ministre de l'agriculture n'agira plus désormais par décisions unilatérales mais par contrat avec le Crédit Agricole après consultation du Conseil.

3. L'agrément du directeur général

L'article 7 du projet de loi dispose que le Conseil d'Administration de la C.N.C.A. désigne un directeur général, dont la nomination est soumise à l'agrément des ministres chargés de l'économie et de l'agriculture. Selon l'exposé des motifs du projet , l'exercice par le Crédit Agricole mutuel de missions de service public, notamment la distribution des prêts à l'agriculture bonifiés par l'Etat, justifie cet agrément. Le fait que l'Etat octroiera, le cas échéant, des facilités de paiement aux caisses régionales, constitue un autre argument de fait. En

dernier lieu, la procédure de l'agrément ne limite pas au-delà du raisonnable les compétences du conseil d'administration : on imagine avec difficultés l'autorité de tutelle "recalant" le candidat proposé par la C.N.C.A. Cet agrément témoigne plutôt du maintien de liens privilégiés entre l'Etat et le Crédit Agricole. Il ne concourra pas à un changement trop rapide du titulaire du poste, comme cela avait été le cas dans un passé récent. Signalons, toutefois, que le texte ne prévoit pas de modalités particulières pour la révocation du directeur général.

La procédure de l'agrément du directeur général ne recueille pas l'assentissement des responsables des caisses régionales. Ils estiment que, si un droit de contrôle de l'Etat trouve sa justification normale sur un établissement qui gère des prêts bonifiés, en revanche, ils comprennent mal que l'exercice de ce droit s'exprime par l'agrément du Directeur général alors que la loi bancaire a déjà prévu la nomination d'un Commissaire du Gouvernement aux pouvoirs étendus (droit de veto) qui représente l'Etat auprès de chacun des organes centraux et auprès de tout établissement de crédit auquel l'Etat a confié une mission d'intérêt public.

*

* *

Réunie le 7 octobre 1987, sous la présidence de M. Jean FRANCOIS- PONCET, Président, la Commission des Affaires économiques et du Plan a procédé à l'examen du présent avis. Sur proposition de M. Alain PLUCHET, elle a adopté un amendement à l'article 7 tendant à préciser que le représentant des organisations professionnelles agricoles siégeant au conseil d'administration de la C.N.C.A. serait désigné par l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture. Après les interventions de MM. Fernand TARDY et Jean FRANCOIS-PONCET, Président, elle a donné, à la majorité des membres présents, un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi.