

**ATELIER INTERNATIONAL DE DAKAR  
MICROFINANCE ET AGRICULTURE FAMILIALE**

**L'expérience de la CNCAS<sup>1</sup> dans le financement de l'agriculture  
familiale au Sénégal**

---

<sup>1</sup> CNCAS : Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS)

## **Avant-propos**

Au Sénégal, à l'instar de beaucoup de pays d'Afrique, le secteur rural a constitué une priorité affirmée dans les différentes politiques économiques depuis les indépendances. Différentes structures publiques et parapubliques<sup>2</sup> ont été créées pour prendre en charge l'approvisionnement en intrants et l'équipement des producteurs ruraux dans le cadre de ce qui était appelé "programme agricole".

Le coût élevé et l'efficacité relativement limitée des interventions directes de l'Etat dans le financement des activités rurales ont amené les pouvoirs publics sénégalais à opérer une rupture. Celle-ci s'est traduite par l'adoption d'orientations dans le cadre de la Nouvelle Politique agricole initiée en 1984.

Plusieurs initiatives ont été prises par les différents acteurs pour mettre en place des systèmes de financement en réponse aux dysfonctionnements des institutions centralisées et fortement subventionnées. Ainsi, diverses institutions de type bancaire, mutualiste, et autres opérateurs de la microfinance concourent au financement de l'agriculture sénégalaise.

Dans la réalité, l'évolution des concepts et des pratiques sur le financement rural au Sénégal mettent en évidence l'enjeu que constitue la relation institution-client et institution-système financier global. La CNCAS engagée depuis une quinzaine d'années dans ce chantier passionnant de la finance rurale a eu des expériences qu'elle est heureuse de partager à l'occasion de cet atelier.

Notre propos sera circonscrit autour de quatre aspects qui nous semblent présenter un intérêt par rapport à la thématique générale de l'atelier. Il s'agit :

- de la présentation de la CNCAS qui permet d'aborder les questions d'approche institutionnelles;
- du mode d'organisation de la CNCAS pour atteindre la cible exploitation familiale qui suscite des interrogations sur les relations entre institutions de financement, producteurs agricoles et leurs organisations ;
- du dispositif de financement de la production agricole qui met en évidence une expérience de partenariat pour couvrir un besoin de financement essentiel des exploitations familiales ;
- enfin des questions et enjeux qui nous semblent essentiels sont esquissés pour enrichir les débats sur le financement de l'exploitation familiale.

---

<sup>2</sup>De 1964 à 1984, le système était bâti autour de la Banque nationale de développement du Sénégal (BNDS) qui finançait les sociétés publiques : (Office nationale de commercialisation et d'approvisionnement pour le développement – ONCAD- devenue Société nationale d'approvisionnement du monde rural –SONAR- et les sociétés régionales de développement).

## **1. Présentation de la CNCAS et de son évolution récente**

La CNCAS a été créée par l'Etat du Sénégal en relation avec ses partenaires au développement avec comme mission principale la prise en charge du financement des activités rurales. Elle est devenue la première institution de financement du monde rural au Sénégal. Ses interventions embrassent tous les secteurs d'activités du primaire (agriculture, pêche, élevage, agroforesterie) et toutes les phases (production, commercialisation, transformation). Elle dispose d'un réseau de treize agences répartis sur l'ensemble du territoire national.

Dès sa création en 1984 l'enjeu majeur fut de voir comment rentabiliser des services bancaires d'intermédiation dans un environnement où la majorité des acteurs économiques est pauvre et donc plus préoccupée par la satisfaction d'un besoin de consommation que d'accumulation. Cette précarité économique était aggravée par des risques naturels importants (déficits hydriques liés à la sécheresse, infestations, ...).

En 1985, la CNCAS prit timidement ses marques dans un contexte où les sociétés de développement constituaient les acteurs institutionnels dominants du marché financier rural. En privilégiant les critères de sécurité et de potentialités économiques, la CNCAS s'est d'abord déployée dans trois pôles : zone des Niayes (horticulture), zone centre (bassin arachidier) et zone du fleuve Sénégal (barrages sécurisant la production agricole du point de vue maîtrise de l'eau). La CNCAS s'est davantage implantée dans la région du Fleuve. Les résultats concluants enregistrés au cours des trois premières années (1988, 1989 et 1990) avec des taux de remboursement se situant autour de 98% ont engendré une croissance rapide du portefeuille. Malheureusement, cette croissance mal maîtrisée fut le premier défi auquel la CNCAS a dû faire face dans les années 1991/ 1993. Par des efforts internes de gestion et d'organisation, la situation a été redressée. Par la suite, dans le cadre d'une dynamique d'assainissement, la CNCAS a considérablement réduit le montant de ses interventions. Les nouvelles options prises se sont traduites par un resserrement des concours à la production agricole qui baissèrent de moitié en passant en moyenne de 8 000 millions FCFA par an à de 4 000 millions FCFA en 1995/1996.

En 1997, suite à de longues négociations entre les différentes parties intéressées (MEF<sup>3</sup>, MAE<sup>4</sup>, Représentants producteurs, autres partenaires du monde rural, CNCAS), il a été convenu de mettre en place un dispositif de financement plus adapté aux réalités du monde rural en vue de la relance de la production agricole. Ce dispositif -assis sur des instruments de sécurisation et d'allègement des conditions financières- a permis à la CNCAS d'accroître sensiblement ses concours au titre de production agricole (moyenne d'environ 12 milliards FCFA par an).

Elle a par ailleurs signé des conventions avec une quarantaine de projets et de structures intervenant dans le secteur rural pour la gestion de volets crédits dans divers domaines d'activités (productions végétales, productions animales, artisanat, services, ...).

Au fil des années, elle a raffermi sa position grâce à l'accroissement de ses concours et à une stratégie volontaire de développement de son réseau. Aujourd'hui la CNCAS joue le rôle de chef de file dans la syndication la plus importante du système bancaire sénégalais (campagne arachidière). Elle occupe la cinquième position sur les onze banques de la place. Son total bilan s'est régulièrement accru. Ses fonds propres se sont accrus à la faveur des fonds

---

<sup>3</sup> MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

<sup>4</sup> MAE : Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage

affectés. Tout cela le prédispose à jouer un rôle de premier plan dans le financement de l'exploitation agricole familiale.

## **2 Les approches de la CNCAS dans le cadre du financement des exploitations familiales**

Le Sénégal a une population estimée à 10 millions d'habitants, en majorité jeune et rurale. En effet, 80 % de la population a moins de 35 ans et plus de 60 % vit dans les campagnes qui occupent plus de 95 % du territoire national. Les exploitations agricoles sont à dominante familiale même si dans les dynamiques en cours nous notons des évolutions. En effet, du fait de leur modernisation et/ou de la perte d'une partie des actifs agricole par suite de la forte tendance à l'exode, le recours à une main-d'œuvre externe de substitution est de plus en plus fréquent. Cependant, la famille rurale constitue encore la cellule autour de laquelle se structure les activités de production et de consommation.

Le niveau d'activité de l'exploitation familiale étant faible à moyenne, une approche groupe a été initiée par la CNCAS. Ainsi, la clientèle rurale est généralement organisée dans des formes associatives (groupement d'intérêt économiques, sections villageoises) auxquelles la loi confère l'avantage d'avoir des activités lucratives. Le GIE ou la section villageoise regroupe les chefs d'exploitation familiale avec une taille variable en fonction des régions (affinités sociales, activités,...). Il y a cependant des cas où le groupement peut être composé de membres de la même exploitation familiale (cas des grandes exploitations). Cette approche groupe offre l'avantage de rendre effective la caution solidaire et de contenir les coûts de transaction.

Cependant deux situations peuvent être distinguées au sein des groupements. Les groupements opérant dans les systèmes irrigués ont des fonctions techniques (travaux de préparation, organisation des tours d'eau,...) que leur impose la nécessaire synchronisation des tâches dans la mise en valeur. Ils disposent aussi de patrimoine (équipements d'irrigation). Cette responsabilité technique confère au groupement versus ses organes une autorité certaine pouvant avoir des incidences sur la gestion du crédit. Par contre, dans les systèmes de cultures sous pluie, le groupement apparaît dans bien des cas comme un tremplin pour avoir accès au crédit. Il est clair qu'une telle perception par les membres du groupement limite considérablement les performances en matière de crédit.

Pour renforcer la performance de ces groupements en matière de gestion de crédit, la CNCAS a fondé sa démarche autour de certains principes :

- Le renforcement des fonds propres des groupements* : la notion d'apport personnel bloqué se substituant à l'autofinancement permet aux membres du groupement d'avoir un sentiment d'appartenance à une structure ayant un patrimoine. Cette notion est importante surtout dans les systèmes sous-pluie où le groupement ne dispose pas d'équipement ;
- L'appui aux initiatives des organisations socio-professionnelles* pouvant conforter le bon fonctionnement des organisations de base. Ainsi une fonction importante telle que l'approvisionnement groupé en intrants a été fortement appuyée ;
- La concertation et la responsabilisation* des organisations socio-professionnelles symbolisées par leur participation à des comités consultatifs de crédit en particulier (Vallée) ;
- L'encouragement à la constitution de fonds de garantie professionnels* : l'expérience en cours dans la région du fleuve Sénégal avec la filière tomate et les discussions en cours pour la filière cotonnière laissent entrevoir des perspectives intéressantes dans ce cadre ;
- Le financement des initiatives de mise en réseau au niveau des organisations faitières* (cas du riz entre le CIRIZ et la FNGPF) ;

-La coopération avec les SFD dans trois domaines (refinancement, gestion des excédents de trésorerie et capacitation). Diverses conventions ont été signées dans ce cadre.<sup>5</sup>

### **3. Le dispositif de financement à la production agricole : une expérience fondée sur le partenariat**

Le programme de relance de l'agriculture, s'appuie sur un partenariat (Producteurs, CNCAS, Etat) avec des engagements précis dans les différents domaines suivants :

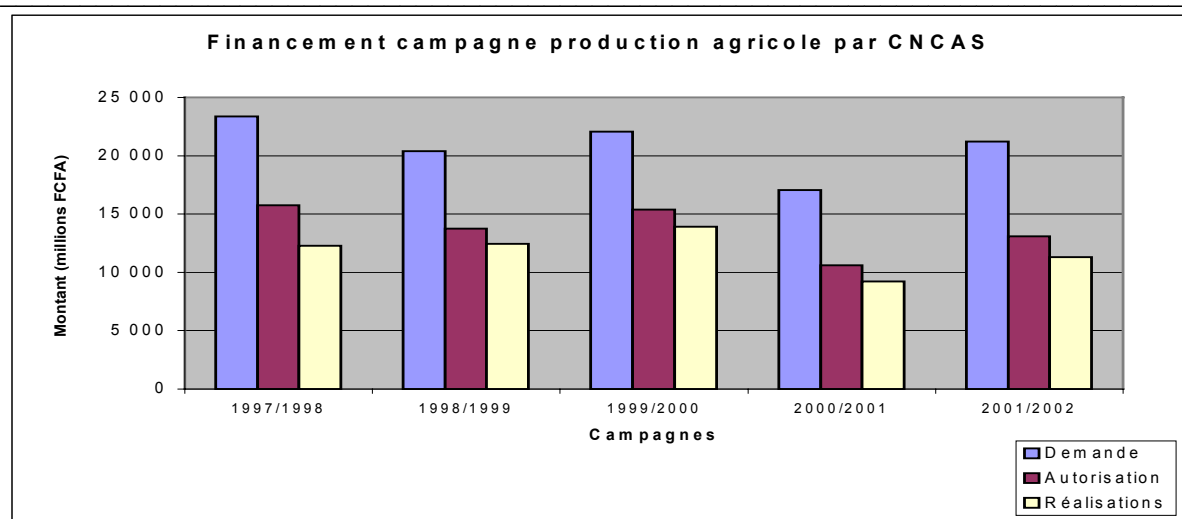
- Un engagement de la CNCAS à faire un crédit aux conditions suivantes :
  - autofinancement : 10% du montant du programme
  - taux d'intérêt : 7,5% l'an
  - durée crédit : 9 mois (court terme), 3 à 7 ans moyen (terme)
  - moratoire au cas par cas : taux annuel de 1% sur 5 ans.
- Un engagement de l'Etat à mettre en place des fonds de sécurisation domiciliés à la CNCAS (fonds de bonification, fonds de garantie, fonds de calamités) en vue :
  - du paiement d'un différentiel de charge sur les crédits accordés ;
  - de la couverture des impayés nés de ces financements à hauteur de 75% ;
  - de la couverture d'éventuels sinistres d'envergure.
- Un engagement ferme des producteurs à rompre avec le passé en respectant les nouvelles règles du jeu, basées sur un paiement adéquat des dettes .

Les effets de ces mesures ont été immédiats. Les niveaux moyens de financement ont été triplés (en moyenne 12 milliards de francs CFA par an contre une moyenne antérieure annuelle de l'ordre de 4 milliards de francs FCFA).

<b>Campagnes</b>	<b>1997/1998</b>	<b>1998/1999</b>	<b>1999/2000</b>	<b>2000/2001</b>	<b>2001/2002</b>	<b>Total des 5 ans</b>
Hivernage	9 562	9 979	11 608	6 966	9 031	47 146
Matériel agricole	1 017	1 248	1 285	586	554	4 690
Horticulture	823	727	562	937	1 373	4 422
Contre saison chaude	476	455	437	712	349	2 429
Forestiers	400	17		0	0	417
<b>Total</b>	<b>12 278</b>	<b>12 426</b>	<b>13 892</b>	<b>9 201</b>	<b>11 307</b>	<b>59 104</b>

La structure de la demande et des réalisations est indiquée dans le graphique ci-après :

<sup>5</sup> Mutuelle Pêche de Hann, UMEC Sédhiou (1995), FSD-UCAP Ndioum (1996), UCAPEC/PRODAM (1997), UNACOIS (1998), CAPEC (PPMEH (1999), EGAT (1999).



Les autorisations de crédit représentent 66% en moyenne de la demande contre des réalisations de 56%. Cet écart autorisation réalisation est justifié par la non satisfaction des conditions suspensives ou le désistement pour diverses raisons.

Ce financement nécessite également une forte mobilisation. Il faut en très peu de temps traiter beaucoup de demandes (moyenne de 3 127 par an). Les montants moyens des financements figurent dans le tableau suivant (chiffres en milliers FCFA) :

Campagne	Moy. demande	Moy. autorisation	Moy. réalisation	Observations
Hivernage irrigué	6 275	6 364	6 980	A l'échelle de l'exploitation familiale, les montants varient selon les activités et les superficies (50 000 FCFA dans le bassin arachidier -pour la petite exploitation de 2 hectares- 1 000 000 FCFA pour l'exploitation de 5 ha dans la Vallée
Hivernage sous-pluie	5 982	2 809	2 571	
Horticulture	5 541	4 511	4 623	
Total	6 784	4 747	4 918	

Le système a été relativement performant avec des taux de remboursement dépassant 85% avec des pointes de 98% au cours des deux premières années. Le contexte politique de l'année 2000 (promesses au cours des campagnes électorales) a eu des incidences sur les remboursements des campagnes 1999/2000 et 2000/2001. Les choses semblent revenir à la normale avec les dernières performances de la campagne 2000/2001 (taux de remboursement de 80% avec des pointes de 98%) et la position de retour à l'orthodoxie annoncée par l'Etat.

En marge de cette intervention qui est de loin la plus significative, nous avons cependant eu une approche groupée dans le financement des activités para-agricoles. En effet l'exploitation familiale dans un contexte non sécurisé tel que l'agriculture sous-pluie a des stratégies défensives se traduisant par une diversification des activités (artisanat, services,...).

La mise en œuvre de ce schéma a permis de faire face aux besoins de financements des producteurs dans des conditions de performances plus avérées que les autres types d'intervention publique jusque là mise en œuvre. En effet, les dotations cumulées d'environ 3 000 millions FCFA par an soit quinze milliards sur les cinq ans ont permis à la CNCAS de réaliser 59 milliards pour les crédits à la production et environ 70 milliards FCFA sur les crédits à la commercialisation.

Ce partenariat Etat-Producteurs-Banque est donc une option réaliste et qui peut permettre de structurer un financement performant en faveur des grandes filières agricoles. Il reste que l'effort des producteurs devrait être plus affirmé avec la mise en place des fonds de garantie professionnels qui viendront compléter le dispositif ainsi conçu.

#### **4. Des questions et enjeux majeurs**

Les options majeures que nous inspirent l'expérience de la CNCAS reposent sur l'approfondissement des négociations avec les acteurs ruraux et partenaires en vue d'une sécurisation accrue des systèmes financiers (mécanismes de compensation des risques à l'instar des fonds de sécurisation FPA, FFPA,...) et le développement d'autres sources de revenus suffisamment rentables pour accroître la base de la péréquation des risques spécifiques du secteur primaire.

A cet effet les réflexions et actions pourraient être orientées vers :

##### **4.1. Une meilleure organisation des acteurs financiers**

- **Donner un contenu plus précis à l'articulation entre SFD et banques spécialisées ou s'intéressant au secteur primaire :**

La notion de concurrence entre SFD et banques classiques n'est vraiment plus d'actualité, il s'agit plutôt de rechercher une complémentarité entre les différents systèmes tant il est vrai que leurs capacités distinctives se complètent.

Une unanimité est aujourd'hui faite sur la nécessaire articulation entre SFD et Banques pour que chaque segment apporte sa compétence distinctive au service de la construction de systèmes financiers ruraux performants seul moyen de satisfaire durablement les besoins de financement divers volumineux des exploitations familiales. Conventionnellement, les relations sont fondées sur les axes ci-après :

- l'offre de conditions favorables de rémunération des dépôts des SFD ;
- le refinancement des programmes de crédit à des conditions préférentielles ;
- l'appui à la formation des gestionnaires ainsi que le conseil dans l'élaboration des procédures et le contrôle de leur application ;
- l'appui matériel et en services dans le traitement de l'information.

Dans la pratique, les relations actuelles surtout dominées par les programmes de refinancement ne sont pas de nature à favoriser des relations institutionnelles entre SFD et système bancaire. Il ne faut pas que l'IFD se substitue au GIE ou à la SV pour exercer de surcroît un métier auquel il n'est pas du tout préparé. Il faudrait donc songer à des collaborations plus globales pouvant permettre progressivement d'instaurer des relations plus organiques.

Est-il envisageable à partir de ce moment de faire un cofinancement conjoint ou parallèle ou laisser le marché exclusivement aux IMF et se limiter au refinancement. Dans ce cas, quid des zones où il n'y a pas d'IMF? Cette démarche ne favoriserait-elle pas plutôt la génération de structures sans ancrage social car d'initiative totalement externe ?

- **Affirmer que la professionnalisation accrue des acteurs ruraux est un préalable à toute construction d'un système de crédit durable**

L'approche par l'offre pour être performante doit être accompagnée par un meilleur répondant au niveau de la demande. A ce niveau il est fondamental dans l'approche de

voir le niveau pertinent de bénéficiaire qui doit contractualiser le crédit. L'approche devrait être distinguée en fonction des situations.

Dans les systèmes irrigués, le maillage hydraulique prédétermine une forme d'organisation qui doit prendre directement en charge certaines fonctions y compris le crédit.

Dans les systèmes sous-pluie à faible capitalisation, les petites exploitations familiales pour réduire les coûts de transactions et les surcoûts sur les facteurs de production (approvisionnement) ont intérêt à se mettre ensemble pour l'accès au crédit de campagne tout au moins. Mais cette démarche limite du coût l'approche crédit global à la petite exploitation familiale. De même les IMF elles-mêmes peuvent être confrontées à des problèmes de rentabilité marginale pour certaines relations ce qui pose toujours le niveau critique de la relation et alimente le débat autour du coût des microcrédits.

En tout état de cause, il apparaît nécessaire au regard de ces constats, d'entreprendre des actions d'appui dans le sens de la capacitation des exploitations familiales rurales et de leurs organisations. Les Centres de prestation de services et de gestion bien structurés et adaptés aux réalités des économies locales peuvent être à cet égard des outils d'accompagnement intéressants. Par exemple l'instauration des séances d'évaluation et de bilan des campagnes agricoles a permis de faire ressortir les faiblesses et les forces des responsables des organisations paysannes.

#### **4.2. Le rôle de l'Etat doit encore être important**

**Face au problème de la compétitivité des filières dans un marché mondial des produits agricoles totalement opaque, et, à la privatisation tout azimut des principales filières, il urge pour nos Etat de reconnaître la spécificité du secteur rural.** Dans la sphère économique il est indéniable que les exploitations familiales ont des handicaps réels, leurs activités présentent des risques spéciaux, le retard dans le processus d'accumulation est encore plus prononcé au niveau des producteurs ruraux. Il est donc nécessaire de consacrer à ce secteur et à ces acteurs la "protection institutionnelle" nécessaire. Il faut accepter une agriculture à deux vitesses dont l'une peut être assimilée à des entreprises qui doivent fonctionner comme celles des autres secteurs et une autre (constituée par les paysans) qui, elle a besoin d'appuis.

Ce n'est pas pour rien que lesdites banques commerciales ne s'intéressent pas au secteur agricole alors que le marché bancaire reste très étriqué avec une vive concurrence. La seule intervention desdites banques concerne les filières d'exportation et la commercialisation des grands produits agricoles dont les financements sont sécurisés du fait des mécanismes de la BCEAO en ce qui concerne le financement classique ou du fait de l'approche transactionnelle (domiciliations des contrats exports). Cette défiance du système bancaire est liée à la solvabilité limitée dans le secteur.

**Les ressources issues de l'initiative PPTE doivent aider à façonner les structures agricoles et à consolider les systèmes financiers ruraux :** Une approche volontaire est certainement nécessaire pour l'utilisation desdites ressources dans le cadre des instruments de lutte contre la pauvreté. Toutefois, il faudrait bien gérer la nécessaire différence entre programmes d'assistance et programmes de micro-crédit.

**Enfin, il est impératif de prendre en charge les aspects liés à l'organisation de la commercialisation des produits agricoles par des mécanismes de corrections des**

distorsions des marchés. Les marchés locaux tels qu'ils fonctionnent privilégient plutôt les spéculateurs à la place des producteurs. Les marchés externes des produits de base sont en baisse tendancielle ce qui lamine tout le temps les revenus des producteurs.

#### **4.3 Un effort de tous les acteurs pour sécuriser durablement le système de crédit**

**Des formes de garanties nouvelles: penser à des voies simples et audacieuses dans le cadre d'une responsabilité partagée :** des outils à approfondir sont le fonds de garantie professionnel dont la jonction avec les efforts publics est nécessaire pour sécuriser les créanciers et les formes de cautionnement-parrainage. Les formes classiques sont dispendieuses et la mise en œuvre de la caution solidaire en cas d'impayés est souvent délicate.

**La gestion centralisée des risques :** Il existe encore hélas une multitude d'opérateurs accordant des crédits : organismes bancaires, IMF, Projets, Fournisseurs, ONG, etc...), soit sous forme de moyens de paiement, soit sous forme d'avances en intrants, au sens large. Le fait que ces opérateurs ciblent, quasiment, les mêmes producteurs, devrait pousser les premiers à mettre en œuvre une gestion centralisée des risques. Celle-ci passe par un partage d'informations, dans des formes qui préservent, évidemment, le secret des stratégies commerciales et des dispositions légales.

**Des mécanismes de promotion des bons payeurs :** L'intégration de la prime de risque dans la structure du taux d'intérêt, permet certainement de couvrir les impayés et de viabiliser les IMF. Cependant ces pratiques, sont une sanction infligée aux bons payeurs. Aussi, pour corriger ce paradoxe, il doit être retenu d'appliquer des ristournes en faveur de ceux-ci.