



THEME : GOUVERNANCE EN MICROFINANCE

Partie 2 : Les études de cas CERISE 2. Le PPPCR

Septembre 2002

2.2. LE PROJET DE PROMOTION DU PETIT CREDIT RURAL AU BURKINA-FASO

Avant propos

Le Projet de Promotion du Petit Crédit Rural du Burkina Faso a été mis en liquidation en 1999, après 11 années de développement. Initié en 1988, le PPPCR avait octroyé en 1996, plus de 30 000 crédits aux femmes et comptait, en 1998, 80 salariés. La crise et la liquidation du projet ont entraîné le licenciement des salariés et la fermeture d'un accès au crédit pour les femmes (dans certaines zones d'intervention du PPPCR, une offre de crédit alternative existait, mais pas dans toutes). Dans le contexte actuel de développement, mais aussi de crise de la microfinance, analyser les causes de l'échec et en tirer les leçons peut être utile pour l'avenir de la construction de la microfinance, et plus largement de celui des services d'appui au monde rural dans le contexte de libéralisation.

Une première analyse dans ce sens a été tentée en 2001¹. L'analyse de la gouvernance du PPPCR qui fait l'objet de la présente étude procède de ce premier travail, mais a été enrichie par la confrontation de points de vue. Une analyse plus globale reste un objectif pour le CIRAD.

2.2.1. Contexte et historique du PPPCR

De la création en 1988 à la faillite en 1999 : 11 ans de développement d'une expérience de « crédit direct » aux femmes en milieu sahélien

Le PPPCR a été initié en 1988, dans la région sahélienne du Yatenga. Il s'est progressivement développé sur quatre, puis six provinces du Burkina. Quatre phases peuvent être distinguées dans son évolution.

1. Création et phase expérimentale (1988 – 1990)

L'idée qui aboutit à la création du PPPCR est née entre 1986-1988, dans le cadre des travaux d'une équipe de recherche –développement INERA-CIRAD, portant sur la gestion de terroir des zones sahéliennes. Pendant les décennies 70 et 80, ces zones ont connu des sécheresses successives sévères qui ont conduit à la destruction de la plus grande partie des troupeaux, et à une modification profonde des équilibres sociaux et économiques traditionnels. Les éleveurs, fortement appauvris, se sont progressivement sédentarisés, alors que les agriculteurs intégraient l'élevage dans leur système de production. Les résultats de la recherche montraient que dans ce contexte de grande pauvreté et de décapitalisation, les populations, et particulièrement les nouveaux acteurs économiques dont la déstructuration des sociétés locales favorisait l'émergence (femmes et jeunes), développaient des stratégies de recapitalisation assez largement fondées sur la diversification vers des activités non agricoles, et que l'une des contraintes majeures de leur développement n'était pas tant technique que financière, par manque d'accès au capital. A cette période, l'accès au système financier

¹ Wampfler B. et al. , 2001. Le PPPCR au Burkina Faso : Causes et enseignements d'une faillite. Document de travail. CIRAD. Septembre 2001.

formel ou semi formel était réduit pour les populations sahéniennes : la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA) concentrait son activité sur les régions cotonnières et n'offrait que peu d'alternatives pour les zones sahéniennes ; la microfinance était embryonnaire (Coopec dans le Centre du Burkina, quelques associations de développement local avec composantes crédit dans d'autres régions, dont le Yatenga).

S'appuyant sur ces résultats de recherche et sur l'exemple de la Grameen Bank qui commençait à être connu, l'équipe INERA-CIRAD a expérimenté un système de crédit ayant pour objectif de recapitaliser les familles, à travers le développement des petites activités économiques rurales. Les premiers crédits ont été expérimentés dans un village avec des fonds du CIRAD, puis assez rapidement, l'expérience a intéressé un bailleur de fonds, la CFD, qui a mobilisé des financements pour la phase expérimentale (1988-1990). La période expérimentale a permis de développer les grandes lignes du « modèle » PPPCR. Elle a été marquée par la recherche d'une forte proximité avec les populations, qui ont largement participé à l'élaboration des procédures de crédit. L'expérimentation s'avérant concluante, le PPPCR fut créé en 1990, la CFD assurant le financement de la première phase.

Initialement, la population-cible du PPPCR n'était pas limitée aux femmes, bien que le « modèle » d'inspiration du projet ait été la Grameen Bank. La féminisation de la clientèle du PPPCR s'est opérée progressivement dans les deux premières années d'existence du projet, avec le constat que les femmes remboursaient mieux le crédit que les hommes. Pour répondre à un objectif de durabilité, le crédit a été d'emblée proposé à un coût tendant vers le coût réel du marché, notamment en intégrant le coût de la ressource non concessionnelle (la ligne de crédit de la CNCA était cédée à un taux de 11% au projet) sur laquelle le projet était fondé.

Le crédit PPPCR : un système financier inspiré du modèle de la Grameen Bank

Le projet est fondé sur l'octroi de petit crédit à des groupes de femmes, engagées par la caution solidaire. Les groupes de base (5 personnes) sont réunis en comités de crédit, gérés par une responsable élue par ses pairs. Une part des transactions est prise en charge bénévolement au niveau des groupes et de la responsable du Comité de crédit : sélection des bénéficiaires, octroi de crédit, collecte des remboursements.

Le système de crédit a été fondé sur du crédit à remboursement hebdomadaire, de court terme (56 semaines) et petit montant (5 à 10 000 FCFA en 1990), puis a été progressivement diversifié pour s'adapter aux différentes activités économiques des femmes (crédit embouche, crédit stockage de céréales). Le crédit est assorti d'une obligation d'épargne constituant un fonds de groupe et un fonds de secours, gérés par le projet. La destination du fonds de groupe a évolué durant la vie du projet ; au départ, il était constitué dans une perspective plus ou moins mutualiste. Le fonds de secours constitue une garantie en cas de décès d'un membre du groupe.

L'épargne n'est pas préalable au crédit, elle est prélevée sur le crédit lui-même. Le projet n'offre pas de services d'épargne spécifique.

Cette phase expérimentale du PPPCR était sous-tendue par trois hypothèses :

- l'accès au crédit est un facteur déterminant de la recapitalisation des populations sahéniennes ébranlées par les sécheresses ;
- les populations étant trop fortement décapitalisées pour pouvoir épargner, le crédit doit être préalable à l'épargne ;
- un système de crédit à « coût réels » pour les populations sahéniennes pauvres peut être durable (les « pauvres » sauront rentabiliser un crédit et le rembourseront, la caution solidaire peut pallier l'absence de garantie matérielle, l'économie rurale sahénienne est en mesure d'absorber et de rentabiliser une injection de crédit à son coût réel)

Si cette phase expérimentale a été positive en terme d'élaboration d'un « modèle de système financier », elle n'a pas été exempte de problèmes institutionnels : dès sa création, le PPPCR a eu à affronter des crises institutionnelles sévères : désolidarisation de l'INERA, conflits internes du CIRAD sur la pertinence d'un investissement dans ce champ de recherche, etc.

2. La première phase : consolidation (1991-1992)

Au cours de la première phase, le PPPCR a été développé sur quatre provinces, deux provinces sahéliennes (Yatenga et Soum), deux provinces soudano-sahéliennes (Ganzourgou et Tapoa). Ce dispositif géographique très éclaté correspondait à la fois à la volonté de mutualiser le risque agro-climatique, mais aussi d'accompagner les actions de développement rural de la CFD (Projets de Développement Rural Intégrés Yatenga, Ganzourgou, Tapoa et Hydraulique rurale du Soum).

Cette période a été marquée par une première phase de croissance du portefeuille de crédit et la consolidation des procédures de crédit ; ces dernières restaient cependant à ce stade largement « orales », sans manuel de procédures formalisé pour les agents de crédit. Cette période a été également marquée par un problème de détournement de fonds dans la province de la Tapoa. Les soupçons pesant sur un membre fondateur du projet ont divisé l'équipe. Aucune sanction n'a été prise, contribuant sans doute à faire naître un sentiment d'impunité dans le projet, et dans le groupe fondateur.

Dans l'optique d'une pérennisation, le projet a été d'emblée adossé à la CNCA, qui en a assuré la maîtrise d'ouvrage. Le montage financier reposait sur une ligne de crédit administrée par la CNCA, cédée au projet à un taux de 11% - puis, ultérieurement de 9% -. Le fonctionnement du projet est financé par la CFD à travers une subvention d'équilibre annuelle.

Une ONG, Sahel Action, a été créée par le personnel de l'équipe de recherche – développement, avec l'appui du CIRAD et de la CFD, pour être l'opérateur du projet, le CIRAD continuant à en assurer l'assistance technique. A la fin de cette phase, la tutelle du projet a été confiée à un Comité de Pilotage, créé à la suite du conflit entre Sahel Action et une nouvelle Secrétaire Générale, proposée par la CNCA.

Pendant la première phase, malgré des crises ponctuelles d'impayés dans certains villages – qui n'ont pas laissé de traces comptables -, les taux de remboursement du crédit ont été estimés globalement satisfaisants, contribuant à accréditer l'objectif fondateur du projet, démontrer que l'on pouvait faire du crédit aux pauvres. Un effort important de recherche portant sur l'analyse économique du milieu (diagnostics des besoins, économie des ménages, dynamiques méso-économiques) et sur l'interaction entre le projet et le milieu (analyse d'impact, études liens entre marché financier, marché du bétail et des céréales, etc.), a été développé pendant cette période, et a influencé la conception et la consolidation du « modèle » de système financier (choix des produits proposés, modalités de crédit, mode de sélection des clients, etc.).

L'énergie du projet et de ses équipes a été concentrée à cette période sur l'articulation du système financier avec son milieu : dialogue avec les clientes, produits et procédures conçues dans ce sens, travail des agents concentré sur cet objectif, croissance lente pour maintenir cet objectif, recrutement du personnel sur des critères de connaissance du milieu plus que de niveau de formation ou de compétences financières, activités de recherche étroitement intégrées et prises en compte dans le développement du projet.

Le corollaire de cette concentration sur l'articulation avec le milieu a été un effort moins important porté sur la structuration interne du système financier : en 1992, celui-ci n'avait toujours pas de comptabilité autre que celle du projet, les procédures n'étaient pas rédigées, le contrôle interne n'existait pas, même si un premier système d'information fondé sur un logiciel de suivi des crédits, élaboré par le CIRAD avait été mis en place sans être toutefois opérationnel. Le taux d'autofinancement ne dépassait pas les 10 %.

Cette première phase a été ébranlée par une crise institutionnelle grave, déclenchée par la nomination comme Secrétaire Générale du projet, d'une personne extérieure à l'équipe fondatrice, issue de la fonction publique. Cette nomination, ainsi que les premières initiatives prises par la Secrétaire Générale souhaitant doter le projet de procédures et d'outils de gestion, a profondément divisé l'équipe du projet. Les membres fondateurs ont perçu cette nomination comme une tentative de « normalisation /fonctionnarisation » d'un projet jusqu'à présent « porté par la base », mais aussi comme une confiscation de leur pouvoir au sein de ce projet. Pour la CNCA et une partie de l'assistance technique qui soutenaient cette nomination, elle était une des conditions pour la croissance et l'institutionnalisation du PPPCR. Face à l'ampleur de la crise, la Secrétaire Générale a préféré démissionner. Suite à cette démission, la CNCA, se sentant désavouée, a tempéré son implication dans le projet.

3. La croissance et la recherche de l'institutionnalisation (1993 –1996)

Une croissance forte

La deuxième phase, amorcée en 1993, a été marquée par une évolution des approches et des objectifs assignés au projet : alors que la première phase était clairement placée sous le signe de l'expérimentation d'un « crédit aux pauvres », la deuxième phase a mis l'accent sur la croissance et la recherche de l'équilibre financier du projet, en vue de son institutionnalisation. La continuation du financement du PPPCR par la CFD ne trouvait de sens que dans une possible pérennisation, qui passait par une amélioration de ses performances financières. Cette évolution des objectifs s'est inscrite dans l'évolution globale de la microfinance, qui découvrait au début des années 90 la nécessité de la pérennisation. Mais elle a ravivé au sein du projet et dans son environnement institutionnel, des « débats » sur la manière d'arriver à cette pérennisation.

Deux options stratégiques se dessinaient : l'une, portée par les membres fondateurs du projet, souhaitait une configuration décentralisée, avec des équipes provinciales autonomes, contractualisant avec une équipe de services nationale pour des fonctions permettant des économies d'échelle (essentiellement formation). L'autre, portée par de nouveaux recrutés et la CNCA, souhaitait l'émergence d'une organisation plus structurée permettant l'émergence d'un interlocuteur unique, et des procédures communes, donc une équipe de Direction plus forte, représentant l'ensemble du projet.

La stratégie finalement adoptée à cette période a été le choix d'une centralisation du projet, la recherche d'une croissance forte du portefeuille de crédit et de l'augmentation de la productivité du travail, dans l'optique d'atteindre l'équilibre financier en fin de seconde phase. Cependant, toutes les conséquences en termes de gouvernance n'ont pas été retenues (notamment avec le maintien à des postes de responsabilité de personnes ne partageant pas ces options).

L'évaluation de cette deuxième phase, réalisée en 1996 par la CFD mettait en exergue l'augmentation importante des performances du projet, qui permettait d'envisager l'équilibre financier à moyen terme : augmentation du portefeuille de crédit (multiplié par six entre 1993 et 1995), amélioration de la productivité du travail (volume de crédit octroyé/agent multiplié par 4), taux de remboursement redevenus satisfaisants après une crise en 1993, amélioration des résultats financiers, etc.

Evolution des principaux indicateurs du PPPCR entre 1990 et 1996

Par an	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Nbre crédits octroyés	781	4122	3890	6 758	14 271	26 675	33 948
Nbre villages	17	58	99	153	178	256	
Montant crédit octroyé (MFCA)	10.5	33	95.0	131.6	352.2	789.9	1090.9
Montant moyen du crédit (FCA)			24 430	19 478	24 680	29 613	32 134
Nbre agents de crédit			15	18	27	31	40
Montant moyen crédit octroyé/agent (MFCA)			6.3	7.3	13.0	25.4	27.2
Nbre de crédits gérés/agent			259	375	529	860	849
Taux de recouvrement				98.2	97.8	97.4	99.0

Sources : rapports PPPCR

	1993	1994	1995
Marge bancaire (MFCA)	5.4	16.9	55.3
%couverture charges/produits	21%	35%	45%
Résultat hors subvention	-95.1	-177.6	- 85.0

Source : Rapport d'évaluation 2 ème phase PPPCR , CFD, 1996

L'évaluation confirmait l'intérêt du projet et se prononçait en faveur d'une troisième phase qui devait permettre d'atteindre l'équilibre financier et de finaliser l'institutionnalisation du PPPCR.

A l'issue de la 2ème phase, une évaluation positive, mais des points de fragilité importants

Même si les résultats des évaluations et des audits externes effectués à l'issue de la deuxième phase étaient globalement positifs (Horus, 1995 ; Kessler, 1996), le PPPCR de 1996 restait fragile à plusieurs points de vue :

- Les débats sur le choix du modèle de développement (centralisation/décentralisation, rythme de croissance et d'accès à l'équilibre financier, etc.), sur les modalités de la professionnalisation et sur l'institutionnalisation ont profondément divisé le personnel du projet, l'assistance technique et les organes de tutelle du projet (instances composant le comité de pilotage) ; il en résultait en fin de deuxième phase, une cohésion très superficielle de l'ensemble du projet ;

- Ces divisions s'étaient concrétisées par une grande difficulté à stabiliser la direction du projet (trois directions burkinabé successives pendant cette phase) ;
- L'absence de décision claire des membres du Comité de Pilotage sur le choix stratégique à faire, a ménagé les susceptibilités mais empêché une véritable projection commune sur l'avenir ;
- Si la gestion du projet avait été consolidée pendant la seconde phase (comptabilité, manuels de procédures, contrôle interne), elle restait néanmoins encore trop peu professionnalisée ;
- Le système d'information restait défaillant, le logiciel expérimenté par le CIRAD lors de la première phase, n'ayant pas pu intégrer la forte croissance de la deuxième phase ;
- Le contexte dans lequel opérait le PPPCR était marqué par un développement important et anarchique des systèmes de microfinance ; une concurrence sauvage et souvent déloyale (taux d'intérêt et préoccupation de remboursement du crédit très variables) s'était développée, particulièrement dans les zones sahéliennes, fragilisant à la fois les fondements du projet (conditions d'exercice de la caution solidaire) et sa gestion (difficulté de suivi des crédits).

4. La troisième phase : suite et fin du PPPCR (1997 – 1999)

Plusieurs facteurs sont à l'origine de la crise de 1997 : détournements de fonds (essentiellement dans les provinces sahéliennes), croissance des impayés, dérapage des coûts de fonctionnement du projet. Les détournements de fonds qui ont révélé la dégradation plus profonde de la situation du projet, ont été identifiés « fortuitement » par une mission d'un cabinet d'audit international, venue appuyer le projet pour l'élaboration de sa stratégie d'institutionnalisation. Ni les systèmes d'information et de gestion internes, ni les audits annuels par des cabinets locaux ne les avaient révélés jusque là. Les détournements mis à jour à ce stade étaient le fait de cadres administratifs du projet. Les investigations, poussées plus loin, ont révélé que les retards de remboursement de crédit enregistrés en 1997, mais qui semblaient maîtrisés (taux encore faible, régions spécifiques touchées par des aléas agro-climatiques, bonne réaction des clientes aux ré-échelonnements des crédits proposés, suivi des retards par les agents), étaient d'un niveau plus important que ne l'indiquaient les évaluations PPPCR, et aussi qu'ils étaient antérieurs à 1997. Des irrégularités de gestion ont été également mises en évidence dans les provinces sahéliennes (attributions fictives de crédit afin de cacher des impayés en effectuant des remboursements aussi fictifs que les crédits). Ces révélations successives ont entraîné le licenciement du Directeur Burkinabé du projet, de plusieurs cadres administratifs et financiers, ainsi que d'agents de crédit convaincus de détournements. Un Directeur expatrié a été nommé par le Comité de Pilotage ; l'assistance technique du CIRAD qui, faute de recrutement d'un cadre burkinabé, était toujours en poste de responsabilité du Réseau PPPCR en 1996, a été maintenue jusqu'en juin 1998 permettant le recrutement et la préparation / formation d'un cadre burkinabé.

Dès que la situation du projet a été connue, et malgré la mise en œuvre rapide d'une « stratégie d'assainissement du portefeuille », les retards de remboursement ont augmenté. La tentative de redressement de la situation a été engagée avec un audit approfondi du portefeuille de crédit de chaque province effectuée par l'équipe de Direction du projet, la mise en œuvre de procédures de ré-échelonnement des crédits, avec application de pénalités de retard, puis, quand la situation s'est encore dégradée, avec une suspension des attributions de crédits. Cet audit approfondi a confirmé les détournement de fonds par des agents de crédit, mais a révélé aussi des situations identifiées jusqu'ici comme des retards de remboursement

qui étaient en fait des détournements de crédit par des responsables de comité de crédit ou de groupe de caution solidaire. Dans les cas avérés de détournements, mais aussi dans certaines situations de retards aggravés de remboursement, le projet a eu recours à la force publique.

Dès la révélation de la crise, une forte tension s'est instaurée au sein du Comité de Pilotage : l'ONG Sahel Action, opérateur du projet, a d'abord accepté les modalités de « redressement de la situation » proposées, puis, peu de temps après, s'y est opposée. Cette tension au sein de l'organe de tutelle du projet s'est accentuée au fil des mois, et a été portée à son paroxysme quand Sahel Action a appelé les clients PPPCR au non-remboursement, par des communiqués radio-diffusés. Cette tension s'est instaurée aussi au sein du personnel du projet, divisé entre les partisans du « redressement » et ceux qui s'y opposaient. Les opposants, assez largement des « anciens » du projet, membres de Sahel Action, estimaient que le redressement était contraire à l'esprit du projet (proximité avec les populations, crédit aux pauvres), qu'il était mené trop brutalement, et qu'il serait impossible de reconstruire la confiance entre clients et projet après avoir mobilisé la force publique. La position du personnel opposant était décrédibilisée aux yeux du Comité de Pilotage, d'une part par le fait que le projet ne pouvait être objectivement assaini sans un recouvrement large des impayés, d'autre part parce que certains des opposants étaient soupçonnés de détournements.

Sans perspective d'un leadership national capable de porter le projet, avec des difficultés dans les provinces sahéennes s'aggravant, le Comité de Pilotage a fermé le projet en avril 1999.

2.2.2. Analyse du PPPCR sous l'angle de la gouvernance

1. Typologie : qui a le pouvoir de décision ?

Qui est propriétaire ?

Le PPPCR est resté au stade projet : il appartenait donc juridiquement aux institutions qui ont apporté les fonds : la CFD/AFD et la CNCA.

La question de la propriété et plus largement de la forme juridique que prendrait le PPPCR institutionnalisé a fait l'objet de plusieurs années de débats.

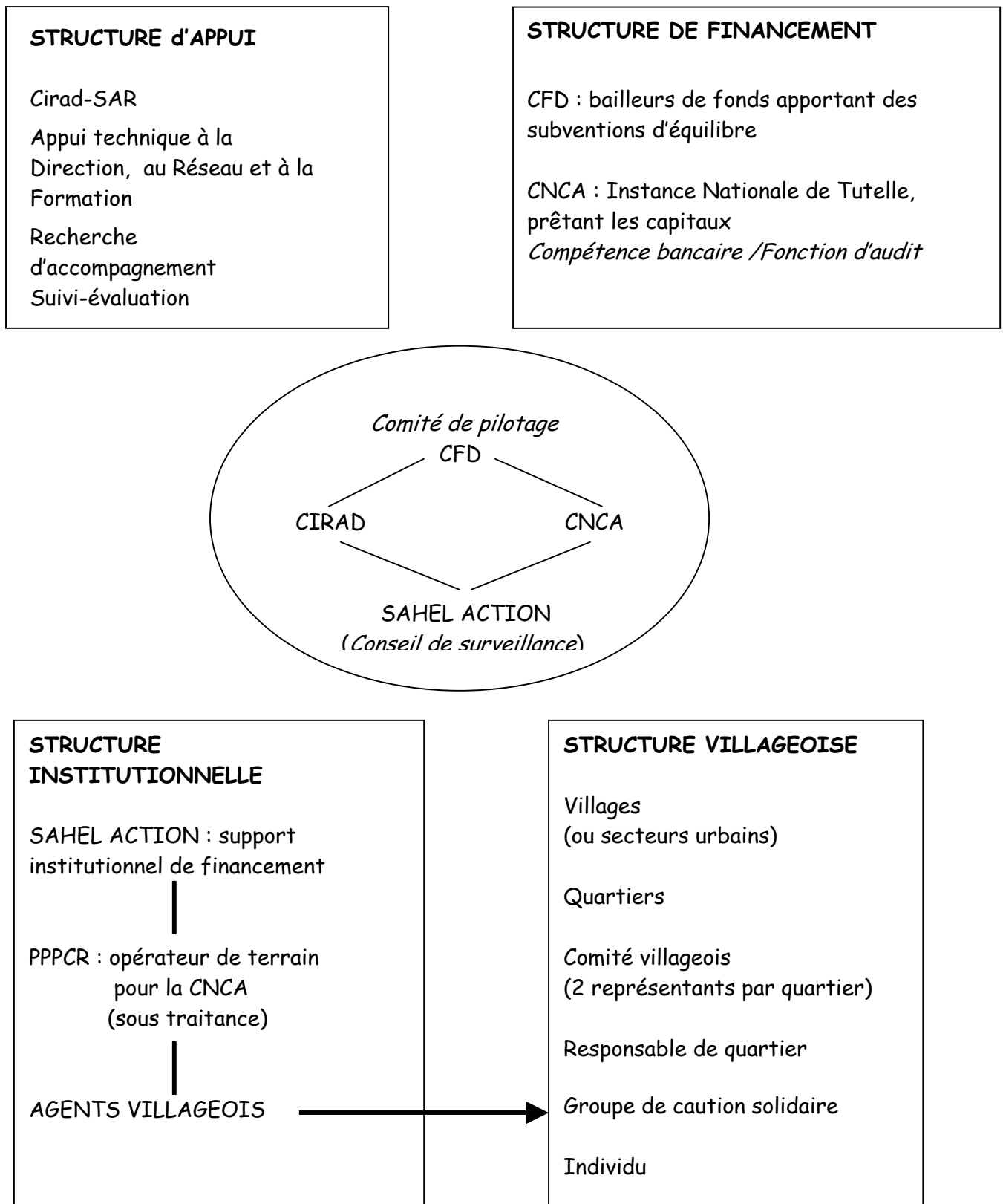
Les débats sur la forme juridique de l'institutionnalisation du PPPCR ont été importants au sein du projet à partir de 1993, et ont rapidement cristallisé les divergences de « vision » au sein du PPPCR. Le cadre légal de la Loi Parmec qui a été progressivement mis en place pendant cette période, n'offrait pas de solution « toute faite » pour un système financier de type PPPCR. L'hypothèse d'une transformation en système d'inspiration mutualiste, a été écartée par le projet en 1994, sur la base d'une étude menée par un sociologue burkinabé qui montrait que les femmes bénéficiaires étaient avant tout motivées par l'accès au crédit, mais ne souhaitaient pas s'investir dans la gestion du système financier. L'option initiale de décentralisation du projet en quatre institutions provinciales regroupées dans le cadre d'une fondation, et appuyées par un service commun, a été écartée, notamment par l'absence de statut juridique des fondations au Burkina Faso. C'est finalement un statut de société par capitaux, éventuellement associée à une ONG de développement prenant en charge sur un mode subventionné toutes les zones qui n'auraient pas encore atteint l'équilibre financier, qui a été retenu en 1996, et qui devait être mis en œuvre pendant la troisième phase du projet (1997-2001). Quatre types d'actionnaires étaient pressentis pour participer au capital : la

CNCA, des actionnaires extérieurs (investisseurs éthiques, banques européennes, etc.), l'opérateur Sahel Action et les salariés du projet. Ni Sahel Action, ni les salariés du projet n'ayant les moyens d'investir, plusieurs formes de dotation avaient été envisagées.

L'organisation théorique du pouvoir de décision

L'organigramme du projet a fortement évolué avec le projet. Sa forme la plus aboutie est celle de 1996 qui devait préfigurer la forme finale de l'institution ultérieure. Cet organigramme et la structure de gouvernance résultent du choix de centralisation qui s'est imposé progressivement à partir de 1992. Le schéma et l'encadré suivants en présentent les principales caractéristiques.

Figure 1 : organigramme des différentes structures impliquées dans le système



Organisation du projet PPPCR

Le projet est placé sous la tutelle du Comité de pilotage (CP). Celui est composé de représentants de la CNCA qui le préside, de l'AFD, de Sahel Action, du CIRAD. Le CP est l'instance centrale de décision stratégique, il définit les orientations du projet. Chaque institution dispose d'une voix, le président (CNCA) disposant d'une voix supplémentaire. Le Directeur du PPPCR, nommé par le CP, rend compte à celui-ci. Le CP peut également obtenir de l'information par les missions qu'il commande (institutionnalisation, contrôle, audit, recherche, ...), ainsi que par des missions qu'il peut lui-même effectuer sur le terrain.

La CNCA assure la maîtrise d'ouvrage du projet et fournit la ligne de crédit.

Sahel Action est l'opérateur officiel chargé du projet. C'est Sahel Action qui emprunte le crédit PPPCR à la CNCA. Entre 1993 et 1997, la Direction du projet était assurée par un membre de Sahel Action : de 1993 à 1995, la directrice par intérim était un membre fondateur de Sahel Action (et du PPPCR) ; de 1995 à 1997, le Directeur était un cadre de développement rural qui n'avait participé ni à la fondation du projet, ni à celle de Sahel Action, mais avait été appelé par Sahel Action pour assurer un poste de responsabilité au sein du projet ; pour ce faire, il avait adhéré à l'ONG. Une partie des salariés du projet est membre de Sahel Action.

La CFD, puis l'AFD, est le bailleur de fonds principal du projet. A la fin de la seconde phase du projet, la ligne de crédit du PPPCR était fondée sur une contribution de 500 millions FCFA de l'AFD, de 500 millions FCFA de ressources du marché financier, et de 200 millions de ressources propres et fonds villageois.

Le CIRAD a assuré l'assistance technique du projet de 1988 à 1998 : en appui à la Direction au début, puis en responsabilité directe du Réseau (1992-1998), en assistance technique Formation (1992-1995), et système d'information (1992-1995). Le CIRAD n'avait cependant pas le statut d'opérateur. Le CIRAD a assuré également l'appui en matière de recherche.

Le projet est organisé en quatre Unités Provinciales, sous la direction d'une Unité Centrale.

L'Unité Centrale, dont le siège est à Ouagadougou, assure la direction opérationnelle du projet, conçoit et appuie les activités des Unités provinciales. Elle regroupe les services administratifs et financiers, de formation, d'appui au Réseau, et, à partir de 1995, le service de contrôle interne. L'ensemble des procédures est formalisé par l'Unité centrale (UC), qui s'appuie sur les propositions des Unités provinciales (UP), qui elles-mêmes peuvent consulter les comités de crédit. L'Unité Centrale assure un rôle d'animation et de mise en cohérence de l'application des procédures.

Les Unités Provinciales (UP) comprennent une équipe d'agents de crédit, un caissier/comptable, et sont supervisées par un responsable provincial. L'attribution et la collecte des remboursements de crédit sont effectuées par l'UP. L'UP tient une comptabilité qui est transmise régulièrement à l'UC qui en effectue la saisie et le contrôle ; l'UP assure une partie des activités de formation des agents sous la supervision de l'Unité Centrale. Celle-ci était assurée jusqu'en 1995 par des visites des cadres de l'UC aux UP ; à partir de 1995, un service de contrôle interne complète le dispositif.

Les agents de crédit assurent l'identification des besoins de crédit, l'attribution des crédits et la collecte des remboursements, à travers des visites effectuées dans les villages, à un rythme hebdomadaire. Ils collectent l'ensemble des informations nécessaires au suivi du crédit et les transmettent à l'UP. L'agent doit suivre les opérations économiques des clients du projet, et les conseiller quand c'est nécessaire. Il effectue les enquêtes pour l'ouverture de nouvelles zones, selon une procédure définie globalement au niveau du projet.

Le comité de crédit représente un ensemble (6 à 10) de groupes de caution solidaire au niveau d'un village. Au fil de la croissance du projet et des portefeuilles de crédit des agents, le comité de crédit (CC) est devenu progressivement l'intermédiaire entre les groupes de caution solidaire et l'agent de crédit : il assure la sélection finale des groupes de caution solidaire, collecte l'épargne obligatoire initiale, ainsi que les remboursements hebdomadaires des groupes, et les remet à l'agent. En cas de problème de remboursement, le CC doit participer activement au recouvrement de la dette. Le responsable du CC est élu par les membres des groupes de caution solidaire.

Le groupe de caution solidaire est le niveau de base du dispositif. Inspiré de la Grameen Bank, il compte de 5 à 7 membres qui se cooptent et se portent solidairement garants du remboursement du groupe.

La réalité du pouvoir de décision

Le pouvoir de décision réel a évolué au cours de la vie du projet. Trois périodes peuvent être distinguées :

- Phase expérimentale : pouvoir décentralisé ou « gestion clanique » ?

La période expérimentale du PPPCR a été ancrée dans une vision « développementaliste » qui a été longtemps identifiée comme un point fort du système (Rapport Falgon, 1993) : outil de promotion des populations défavorisées, démontrant qu'il était possible faire du crédit au pauvres, priorité donnée à l'adaptation du système financier au milieu, effort pour associer les bénéficiaires à l'élaboration du système financier, style d'organisation interne mettant l'accent sur la participation et la responsabilisation du personnel, peu de principe hiérarchique, perspectives d'auto-promotion professionnelle données à un groupe de personnes marginalisées dans le monde du travail burkinabé par un niveau de formation initiale faible, etc.

Les conditions d'émergence du projet (expérimentation d'une innovation au profit de populations défavorisées, mais aussi conflits avec des acteurs de la société civile (Six S), de la recherche¹) ont soudé une petite équipe largement marquée par des liens familiaux. Elles ont contribué à créer une culture propre au projet, marquée par des contradictions puissantes : une volonté d'écoute des populations et des dynamiques locales, mais aussi une difficulté d'ouverture à l'extérieur, un repli soupçonneux face à tout ce qui pouvait remettre en cause la démarche fondatrice. Les agents de crédits et responsables du PPPCR de cette époque devenaient des intermédiaires sociaux et des pivots du système de relations entre le PPPCR et les autorités coutumières et locales, qu'ils tenaient cependant à distance.

- Phase de consolidation et début de croissance : des divergences de « vision » entre les différents partenaires

Dès la première phase du projet, l'approche « développementaliste » est confrontée à une autre « vision », celle d'un PPPCR institution financière à pérenniser, à professionnaliser, à rationaliser. Cette seconde vision, qui s'inscrit en cohérence avec l'évolution de la microfinance, est portée au début par la CNCA, des cadres et des agents nouvellement recrutés du PPPCR, et une partie de l'assistance technique puis plus tardivement et progressivement par la CFD. Elle conduit à un choix de centralisation de l'organisation. C'est elle qui sera retenue au fil de la seconde phase et qui guidera la croissance et l'évolution des procédures internes du PPPCR.

¹ Refus de l'INERA de suivre l'évolution de l'équipe de Recherche-Développement dans son évolution de recherche action dans le micro financement, conflit au sein du CIRAD sur les modalités de gestion de cette évolution

- Phase de forte croissance et recherche d'institutionnalisation : centralisation du pouvoir de décision

Comment en est-on arrivé à un choix de centralisation ?

Au début de la deuxième phase du PPPCR, deux options étaient envisagées :

- une forme décentralisée, donnant l'autonomie aux unités provinciales, qui contractualiseraient avec une société de services extérieure créée par le groupe de cadres du projet, pour les fonctions communes aux différentes provinces : formation, contrôle, coordination, etc. ; la forme juridique envisagée dans ce cadre était un modèle "fondation" ;*
- une forme centralisée, avec déplacement du siège du projet à Ouagadougou (unité centrale), création d'une Direction générale ayant sous ses ordres la direction administrative et les services Réseau et Formation ; à la tête des provinces, des responsables placés sous la direction du Service Réseau, étoffé progressivement par un niveau intermédiaire de Délégation Régionale coordonnant plusieurs provinces.*

C'est l'option centralisée qui a été finalement adoptée avec les justifications suivantes :

- difficulté de trouver du personnel qualifié pour gérer chacune des provinces dans l'hypothèse d'un dispositif décentralisé ;*
- difficulté d'obtenir un équilibre financier durable à l'échelle des provinces sahéliennes exposées à des risques importants et qui ne pouvaient être limités que par une mutualisation sur des provinces plus favorisées ;*
- externalisation vers l'unité centrale d'un certain nombre de fonctions (direction, comptabilité, contrôle, formation, administration, logistique) permettant une réduction des coûts de fonctionnement, de formation ;*
- liaisons institutionnelles plus faciles à assurer et à coordonner depuis la capitale que depuis des provinces éloignées.*

Cette option avait la préférence du bailleurs de fonds et de la CNCA qui voyaient dans la structure centralisée une garantie de cohérence et de sécurité du dispositif, plus facile à contrôler qu'une structure décentralisée.

A partir de 1995, malgré des inerties et des blocages, l'option de centralisation prend finalement le dessus. Les décisions techniques majeures, les procédures sont formalisées au niveau de l'Unité Centrale, après consultation des Unités Provinciales. Celles-ci gardent une marge de manœuvre pour la gestion quotidienne.

La première « vision » n'a cependant pas été totalement abandonnée au sein du projet, et la confrontation des deux approches restera permanente, à travers la contestation par une partie du personnel (les fondateurs qui se sont vus marginalisés dans les postes de responsabilité) et de Sahel Action, du choix de centralisation et du mode de croissance adoptés. Elle ressurgira pleinement au moment de la crise et sera une des causes du blocage final. Faute de l'avoir reconnu comme problème réel de gouvernance, le projet et ses institutions d'accompagnement n'ont pas su désamorcer à temps ce problème.

Pendant toute la durée de vie du PPPCR et particulièrement dans les dernières phases, il apparaît que le pouvoir n'a finalement jamais été clairement assumé, ni par une institution, ni par une option stratégique, faute de décision « tranchée ».

2. Grille d'analyse : Comment s'exerce le pouvoir ?

1. Visions stratégiques et prévisions

Le conflit de vision au sein du PPPCR n'a jamais été clairement tranché. Chacune des institutions participant au dispositif PPPCR a connu des fluctuations importantes de son implication (lassitude de la CNCA, sa volonté de jeter le gant (en 1993, en 1995) ; divisions internes du CIRAD ; états d'âme de Sahel Action ; implication différente de l'AFD selon la personnalité de ses représentants, etc.). On peut poser l'hypothèse que le PPPCR a achoppé sur le fait qu'aucune stratégie n'a été complètement mise en place, mais que l'on est toujours resté dans le mi chemin.

2. Le système d'information : préparer les décisions et alimenter le contrôle

L'information sur les crédits est collectée au niveau du comité de crédit par l'agent de crédit, puis centralisée à l'Unité provinciale qui en assure la vérification et la transmet à l'Unité Centrale. C'est au niveau de l'Unité Centrale qu'est réalisée la saisie informatique des données et leur rapprochement avec la comptabilité. C'est également à ce niveau qu'est réalisée la gestion de l'épargne obligatoire des groupes de caution solidaire (fonds villageois).

La saisie informatique a été dans un premier temps réalisée avec différentes versions du logiciel Crédis. Ce dernier n'étant pas généralisé à l'ensemble des Comités de Crédit du projet, ne permettant pas une comparaison avec les données comptables, a été relayé ensuite par une base de données sur tableur qui agrégeait les informations fournies par les agents de crédit via les UP.

Un système d'information défaillant face à la croissance

La défaillance du système d'information a largement contribué à la crise du PPPCR et à la défaillance de sa gouvernance.

Le système d'information mis en place par le CIRAD s'est avéré à la fois dépassé par la croissance et structurellement défaillant dans la mesure où le suivi des crédits effectué ne pouvait être rapproché avec la comptabilité. Pendant la première phase, un logiciel de gestion des crédits (Crédis 1) avait été conçu spécifiquement pour le PPPCR. Il avait donné relative satisfaction dans les quelques Comités de Crédit où il était utilisé, mais s'était avéré très rapidement dépassé par le volume des crédits à gérer dès le début de la seconde phase et son doublement du circuit de l'information par rapport à la comptabilité. Une seconde version a été mise en chantier selon les mêmes modalités, mais n'a jamais abouti à un produit fini satisfaisant. Un système de suivi des crédits « alternatif », sur tableur, a été élaboré par la Direction du projet.

Deux causes se conjuguent à l'origine de cet échec : la difficulté technique d'informatiser les systèmes de crédit direct à caution solidaire (petits crédits individuels, avec beaucoup d'opérations comptables, forte dispersion), et un mode de gestion par le CIRAD inadapté à la phase de croissance.

La question du système d'information est épineuse en matière de microfinance, un certain nombre d'échecs l'attestent. Parmi l'ensemble des SFD, les systèmes de crédit direct à caution

solidaire sont sans doute ceux qui sont le plus difficiles à appréhender ce qui conduit à élaborer des systèmes ne prenant pas en compte le crédit individuel, mais un niveau agrégé (au mieux le groupe de caution solidaire, mais le plus souvent un niveau supérieur, le comité de crédit par exemple). D'où un effet « boîte noire » aux niveaux inférieurs, qui ne peut être contrecarré que par l'efficacité du contrôle social du crédit et/ou par un effort important de suivi par les agents de crédit, ce qui requiert du temps et complique les procédures de gestion (dans la mesure où il reste un volume important de papier à traiter au niveau de l'agent). Le degré de difficulté augmente avec la taille du système à gérer. Le système Crédis a échoué notamment sur cet écueil.

Dans un contexte où la question des systèmes d'information était très peu développée, le CIRAD a pris très tôt (1990) l'initiative d'élaborer en interne un système d'information informatisé pour suivre les crédits du PPPCR d'un point de vue de suivi - évaluation. Il n'existait pas alors sur le marché de logiciel spécifiquement adapté à ce type de système de crédit, et les compétences informatiques spécialisées en matière de microfinance étaient en cours de construction. L'initiative du CIRAD s'inscrivait alors légitimement dans un contexte d'apprentissage collectif.

La première version de Crédis a été élaborée par un ingénieur informaticien de haut niveau, intégré dans l'équipe Financement Rural du CIRAD (mais non rattaché aux équipes Informatique) qui a traité la question comme un problème de recherche, a fourni un prototype de logiciel adapté aux contraintes du moment, ainsi qu'une analyse prospective fondée sur la Théorie des Jeux et des simulations informatiques (Schaffernicht, 1991) qui se sont avérées assez justes ultérieurement. Quand le premier spécialiste a ensuite brutalement quitté le CIRAD, la prise de relais par un informaticien plus jeune qu'il venait de former, a été difficile. L'option retenue a été là encore de privilégier la « spécificité » du système PPPCR, en envoyant l'informaticien sur le terrain dans une unité provinciale (plutôt qu'à Montpellier dans une équipe informatique), et en essayant de prendre en compte le niveau d'information le plus désagrégé (crédit individuel). La démarche a échoué sur ces différents éléments. En 1996, une mission d'appui extérieur (Horus, 1996) a amendé le système en revenant à une composante de traitement manuel plus importante, combinée au système informatique agrégé des Comités de Crédit. Mais, notamment du fait de l'absence de rapprochement avec la comptabilité et des techniques de camouflage des retards de certains agents de crédit (crédits fictifs pour opérer des remboursements fictifs), le système ainsi élaboré s'est avéré dans l'incapacité d'identifier à temps les dysfonctionnements.

La démarche initiale du CIRAD d'élaborer et d'expérimenter un système d'information spécifique au PPPCR avait une légitimité dans un contexte où aucune offre plus « professionnelle » n'existait sur le marché. Son erreur majeure a été, ultérieurement, de persister dans cette voie « endogène », et, face aux constats de difficulté de la démarche d'informatisation, de ne pas s'appuyer sur les compétences plus professionnelles qui se sont progressivement structurées dans le secteur.

Après les remaniements consécutifs à la crise de 1997, le Directeur expatrié, spécialiste de gestion, a fourni au projet un logiciel de gestion qu'il a adapté et qui s'est avéré performant. Il a été ensuite compatible avec le système de suivi des crédits du Service Réseau, qui a été passé sous SGBD. Mais, ironie de l'histoire, alors que les outils techniques devenaient performants, cette étape là a échoué, notamment, sur le manque de prise en compte des dynamiques de terrain, des « spécificités » du PPPCR, et des implications sociales et anthropologiques d'un service financier.

3. Le mode de prise de décision

Répetons ici l'hypothèse formulée plus haut : pendant toute la durée de vie du PPPCR et particulièrement dans les dernières phases, le pouvoir n'a finalement jamais été clairement assumé, ni par une institution, ni par une option stratégique, faute de décision « tranchée ».

Une répartition des responsabilités et des tâches mal définie entre projet, opérateur, assistance technique et « base arrière » CIRAD

Le CIRAD n'était pas juridiquement opérateur du projet, il n'a jamais été officiellement en responsabilité de sa direction. Ses assistants techniques ont été successivement en appui à la direction (1990-1992), en appui à la formation (1993-1995) et en appui au service du Réseau (1993-1995), puis en responsabilité directe du Réseau, sans homologue (1995-1997). Pendant toute la durée du projet, la répartition des responsabilités est restée mal définie, et sujet d'incertitude, d'approximations et de tensions au sein de l'institution.

De même, la définition des responsabilités de la base arrière CIRAD n'a jamais été claire : appui ? contrôle ? recherche ?. Jusqu'en 1994, l'équipe microfinance du CIRAD était réduite aux expatriés en poste au Burkina, appuyés par de nombreux stagiaires. Il n'y avait donc pas de « base arrière CIRAD » en mesure d'apporter un appui, et peu de capacité de contrôle de la gestion du projet. La représentation du CIRAD au Comité de Pilotage était assurée par le Délégué CIRAD au Burkina, peu familiarisé avec ce secteur nouveau qu'était la microfinance. En fin 1994, l'équipe financement rural du CIRAD a été renforcée, par le recrutement à Montpellier, à mi-temps, puis l'année suivante à plein temps, d'une économiste rurale généraliste (l'un des auteurs de ce document de travail), qui a dû d'abord se former en matière de microfinance, et n'a commencé à être opérationnelle qu'à partir de 1996. Ses fonctions étaient centrées sur la recherche, mais comprenaient le suivi du PPPCR. Son manque d'expérience initial en matière de microfinance, puis la distance avec le terrain, ont pu contribuer à une analyse trop superficielle de la situation du PPPCR.

4. La mise en œuvre : capacité d'exécution des décisions stratégiques et opérationnelles

➤ La gestion des compétences

La fonction de formation n'a pas suivi la croissance

Le projet n'a été doté d'un plan de formation qu'en 1996, mais disposait d'un responsable de formation burkinabé dès 1994, appuyé jusqu'en 1995 par un assistant technique CIRAD. La formation des agents à leur métier était assurée en interne par les cadres du projet, à travers une combinaison de formations en salle et de stages d'apprentissage auprès d'anciens sur le terrain. Des modules de formation étaient formalisés. La formation des cadres a été complétée ponctuellement, à l'extérieur, pendant la seconde phase (SYDEC, quelques formations spécialisées).

La croissance et son rythme rapide ont renforcé les exigences de gestion, face auxquelles le personnel du projet, agents de base, mais aussi cadres, étaient insuffisamment armés. A la base, les agents « anciens » recrutés au début du PPPCR, avec une bonne connaissance du

milieu mais un niveau de formation académique souvent faible, se sont avérés particulièrement désarmés face aux exigences de gestion de la croissance.

L'évaluation des besoins de formation réalisée en 1996 (Roesch, 1996) a mis en évidence un besoin important de consolidation de la formation de base. Le niveau initial de formation souvent faible s'avérait un handicap important pour l'assimilation de la formation professionnelle.

Le projet ne pouvant assurer en interne une remise à niveau de la formation de base et aucune structure d'enseignement extérieure n'étant en mesure de le faire, un programme de formation par correspondance a été engagée après cette évaluation, couplée avec une augmentation des niveaux de recrutement. La démarche s'est ultérieurement avérée un échec (formation longue et exigeante, trop faible engagement des individus, méthode pédagogique inadaptée, difficulté pour des adultes à reprendre une formation de base exigeante, mais aussi conviction historique que l'important était la proximité avec le milieu).

L'augmentation très rapide des effectifs entre 1993 et 1996 a nécessité un effort important de formation professionnelle au sein du projet. Les impératifs de la croissance ont pu, dans certains cas, conduire à mettre trop rapidement en situation opérationnelle de très jeunes agents peu familiarisés avec le milieu – notons cependant que ce n'est pas ce groupe d'agents qui a eu les problèmes d'impayés et de détournements les plus graves.

L'effort de formation des cadres a été peu important pendant la seconde phase, alors même que la gestion du projet devenait plus complexe du fait de la croissance. L'évaluation de 1996 est très révélatrice de la manière dont était perçue en interne le problème de la formation : les lacunes du dispositif de formation existant, et les efforts de formation à mettre en œuvre sont focalisés sur les agents de base ; peu de besoins de formation ont été identifiés au niveau des cadres et aucune mention n'est faite de Sahel Action en tant qu'opérateur. L'analyse du « non-dit » de ce rapport montre que les besoins de formation des cadres n'étaient en fait ni exprimés, ni identifiés, et que de toute façon, ils étaient secondaires par rapport à l'urgence de la formation des agents de base. Une perception que plusieurs facteurs peuvent expliquer : mauvaise appréhension des tâches et de leur complexité croissante dans un contexte de croissance rapide ; charge de travail importante qui limitait la capacité à prendre du recul ; mais aussi d'autres facteurs liés à l'histoire du PPPCR : la philosophie de proximité avec le milieu héritée de la première phase du projet (tout doit venir du milieu, donc ceux qui connaissent le milieu sont le mieux à même de dire ce qu'il faut faire) ; par ailleurs, les cadres se sentaient comme « des pionniers de la microfinance », assuraient eux-mêmes la formation de leurs agents, et étaient sollicités pour former à l'extérieur du PPPCR. Cette image valorisante leur était largement renvoyée par leur environnement, consolidée par les bons résultats apparents de la phase de croissance, et a pu contribuer à limiter leur capacité d'analyse critique de leurs compétences.

Une ONG créée de toutes pièces pour être opérateur du projet, et à qui on n'a pas donné les moyens d'acquérir les compétences nécessaires à ce mandat

Le choix de confier d'emblée le mandat d'opérateur à une ONG burkinabé, créée pour l'occasion par les initiateurs du projet, résultait d'une combinaison de raisons

« idéologiques », partagées par les différents partenaires ¹ (promouvoir les structures de la société civile, mettre d'emblée en situation de responsabilité une structure nationale tirant sa légitimité de l'action) et de contingences juridico-institutionnelles (le CIRAD ne pouvait pas, juridiquement, assurer le mandat d'opérateur). Le problème de ce choix, novateur à cette période, est que les institutions partenaires ne sont pas ultérieurement données les moyens de conforter la structure ainsi créée, en lui permettant d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de son mandat. Les membres de l'ONG avaient une bonne connaissance du milieu dans lequel ils intervenaient, ainsi que des compétences diverses en matière de recherche et de techniques de développement rural. Ils avaient peu d'expérience en matière de mise en œuvre de projet de développement, pas de compétences en gestion ni évidemment, de compétences en systèmes de financement rural (le métier de la microfinance commençait tout juste à émerger).

Peu de dispositions ont été prises tout au long de la vie du projet pour faire acquérir à l'ONG les compétences nécessaires à l'exercice d'un mandat d'opérateur de système de microfinance. De son côté, l'ONG n'a pas formulé de demande sur ce point. Une part importante des défaillances ultérieures de la gouvernance résulte de ce manque de compétences, et du fait qu'aucune des institutions qui ont accompagné le processus ne s'est réellement préoccupée de les lui faire acquérir (à l'exception d'un cadre du CIRAD, Jacques Faye, mais sans succès).

Le manque de formation, une source de défaillance de la gouvernance du PPPCR.

Au niveau de l'ONG opérateur

L'ONG en tant que telle n'a pas bénéficié de formation. Certains de ses membres en ont bénéficié au titre de salariés du PPPCR. Il est évident qu'au regard de son niveau de compétences techniques initial et de ses faibles capacités organisationnelles et institutionnelles, l'ONG ne pouvait assurer efficacement son rôle d'opérateur. De plus, les seules compétences techniques en termes de microfinance dans l'ONG relevaient des salariés du PPPCR, qui se retrouvaient donc en tant que donneurs d'ordre dans l'ONG et collaborateurs dans la structure PPPCR. Cette ambivalence des statuts de ces agents fondateurs a lourdement pesé sur le PPPCR.

Pourquoi aucune offre de formation n'a-t-elle été faite à Sahel Action ? Pourquoi l'ONG n'a-t-elle pas, en tant qu'opérateur, exigé des formations ?

Il est impossible de penser que les besoins de formation n'étaient pas, de part et d'autre, au moins pressentis, à défaut d'être clairement identifiés. L'autosatisfaction était-elle telle que les besoins de formation n'étaient pas identifiés ? Ou bien au contraire, l'ONG, ou certains de ses membres, se sentaient-ils si fragiles qu'ils n'étaient pas en mesure d'exposer aux autres partenaires cette vulnérabilité et cette incapacité à assurer les tâches qui leur étaient confiées ? Les promoteurs du projet et de Sahel Action n'ont-ils d'emblée pas eu confiance dans le montage, la structure et les individus qu'ils venaient de promouvoir ? Les relations interpersonnelles se sont-elles compliquées et dégradées si vite qu'elles ont bloqué toute initiative de formation ? N'existait-il pas d'offre de formation adaptée ? Une éventuelle consolidation institutionnelle de Sahel Action était-elle dérangeante ?

¹ En dehors de la CNCA, qui voyait mal comment « un groupe de bergers » allait pouvoir gérer un système financier

Au niveau du projet

Au niveau des agents de crédit, les recrutements rapides engendrés par la croissance, et le rythme de formation afférant, ont sans doute contribué à fragiliser la maîtrise du métier, l'intégration des agents dans le projet, et la construction d'une « culture d'entreprise », ciment de bonne gouvernance. Mais, plus fondamentalement, c'est le faible niveau de formation initiale, et la difficulté ultérieure de le consolider, qui ont limité la capacité des agents à jouer un rôle actif dans la structure de gouvernance du projet : difficulté d'analyser, de synthétiser et d'exprimer les problèmes, difficulté d'organisation et d'expression d'une réflexion collective, difficulté de dialogue avec la hiérarchie du projet, etc.

Une option spécifique de formation de certains membres du PPPCR a eu une incidence notable sur la gouvernance. Fondateurs de la première heure, mais ayant un niveau de formation initiale relativement faible, ces salariés (deux) ont été conviés à suivre une formation généraliste de développement rural, en France. Bien que le bénéficiaire personnel retiré ait sans doute été important, l'impact au niveau du projet reste sujet à question. La formation acquise portait sur les concepts et la mise en œuvre d'action de développement rural, mais n'intégrait pas de formation de gestion. Aucune procédure de re-transmission de la formation n'a été prévue, et aucun effet « tache d'huile » n'a été observé au sein du projet. Enfin, en soi, le simple fait de privilégier deux personnes individuelles, même figures fondatrices du projet, a été mal perçu par une grande part du personnel et a contribué à exacerber le sentiment d'injustice par rapport à l'acquisition de formation qui est un élément clé de progression sociale dans ce milieu.

- **Les éléments qui ont contribué à fragiliser la cohésion du personnel du projet et sa capacité de mise en œuvre**

Le choix de la centralisation a renforcé les problèmes de gouvernance

La centralisation a induit la perception d'une concentration des pouvoirs de décision au niveau de l'Unité Centrale (UC). Même s'il était associé à l'élaboration des procédures et programmes, le niveau provincial s'est perçu comme un exécutant, alors qu'auparavant, il se sentait partie prenante de la conception. En cohérence avec l'option de centralisation, les flux d'information ont été organisés pour converger vers l'UC, induisant des frustrations au niveau de certains salariés, qui avaient l'impression de devoir fournir de l'information, sans accéder en retour à une information complète sur l'évolution du projet. La qualité de l'engagement d'une partie de cette catégorie de personnel dans la dynamique du projet en a pu être affectée.

La concentration des tâches et des responsabilités au niveau de l'UC, conjuguée à l'éclatement géographique du dispositif PPPCR, a renforcé la charge de travail de l'UC et limité sa capacité à suivre de manière rapprochée la gestion des provinces. Par ailleurs, la faiblesse du système d'information a fragilisé l'organisation centralisée.

Comme le Comité de Pilotage fondait ses informations sur les rapports de l'UC, cette coupure s'est évidemment répercutée à ce niveau.

La croissance a renforcé les problèmes de gouvernance

Pourquoi le choix de la croissance ?

Le choix de la croissance s'est imposé progressivement au sein du PPPCR au début de la seconde phase du projet (1993), quand les préoccupations d'équilibre et de pérennisation financières ont été formalisées. Le « modèle » adopté, un système de crédit direct à caution solidaire, à gestion centralisée, et reposant fortement sur le travail salarié, générant dans le contexte sahélien à faible densité de population, des coûts de transaction élevés. La recherche de l'équilibre financier a été fondée sur une combinaison d'options : réduire les charges, augmenter la productivité du travail par agent, augmenter la surface du système financier pour mieux en amortir les frais fixes. Dans cette stratégie, la croissance est apparue très vite comme le moyen le plus efficace d'atteindre l'équilibre financier (la réduction des charges était limitée par les conditions objectives du travail (frais de déplacement importants (villages éloignés, impossibilité de faire les déplacements en vélo du fait des distances et des conditions routières), niveaux de salaire élevés – par comparaison aux salaires asiatiques du modèle de référence Grameen Bank ¹-). Les simulations réalisées en fin de 2^{ème} phase (Horus, 1995) confirmaient ce fait, et inscrivaient la phase suivante dans les mêmes perspectives de croissance.

Cependant, au-delà de cette raison structurelle liée au « modèle » PPPCR, d'autres facteurs ont conforté ce choix et pesé sur le rythme de la croissance :

- les bons résultats obtenus en fin de première et en début de seconde phase, la stimulation par une croissance de la demande (des villages, des groupes de femmes venant démarcher le projet, etc.), la construction progressive d'une image médiatisée de « joyau de la microfinance » ont conduit à une « euphorie de croissance » partagée par l'ensemble des partenaires*
- dans le contexte de foisonnement de l'innovation en matière de microfinance de cette période, la croissance était un enjeu méthodologique : il fallait démontrer que le stade expérimental pouvait être franchi et que le « modèle PPPCR » était viable à une « échelle significative pour le développement »*
- avec le développement de la microfinance au Burkina, la concurrence entre SFD s'est intensifiée et a stimulé des stratégies d'occupation du territoire ; celles-ci ont été renforcées par le fait que la concurrence entre SFD intégrant diversement les préoccupations de pérennisation, était souvent déloyale et occuper un territoire avant les autres devenait aussi dans ces cas là une mesure jugée salutaire pour limiter les problèmes à venir (les « mauvais crédits chassant les bons, les problèmes de cavalerie entre SFD, etc.)*
- une taille plus importante pouvait conforter la capacité de négociation institutionnelle et financière du PPPCR (ses ressources étant issues du marché financier, c'était là un argument de poids qui pouvait influencer sur les taux d'intérêt par exemple ; de même, dans l'épineuse négociation sur la reconnaissance juridique dans le cadre de la loi PARMEC, plus le SFD était important en taille, plus il devenait difficile de l'écarter).*

Comme la centralisation, la croissance a renforcé le poids des tâches de gestion de l'Unité Centrale. Comme celle-ci était insuffisamment dotée en ressources humaines, en compétences, et en outils adaptés pour gérer cette croissance, il en a résulté une prise de

¹ L'affirmation est ici à nuancer : si les salaires consentis au sein du PPPCR étaient effectivement plus élevés que les salaires du modèle asiatique de la Grameen Bank, ils étaient par contre, relativement faibles, comparés aux salaires donnés dans les IMF mutualistes d'Afrique de l'Ouest : l'étude AFD / Coquart (1998) montre que les salaires du PPPCR étaient en moyenne 1,85 fois moins élevés que ceux de la FECECAM, et 1,6 fois plus bas que ceux du Crédit Mutuel du Sénégal.

distance avec les provinces, une concentration des énergies sur la maîtrise de la croissance, et en corollaire, un effort moins important consenti sur les questions liées à la gouvernance¹.

A la base, la forte pression exercée par la croissance sur les agents de crédit, les incitations à l'augmentation de la productivité du travail à travers des évaluations de rendement quantitatif, la peur de voir surgir des impayés et de ne pas pouvoir les maîtriser, ont induit un sentiment d'insécurité, de malaise, au niveau des agents, limitant de fait la construction de confiance nécessaire à une bonne gouvernance. La stabilisation des procédures et des règles qui a été menée au cours de la deuxième phase a tempéré ce malaise, sans pour autant le faire disparaître

L'augmentation de la productivité du travail des agents de crédit, un moyen efficace pour soutenir la croissance, mais qui a contribué à la fragilisation du projet

Dans l'évaluation réalisée en fin de seconde phase, l'augmentation de la productivité du travail, à la base de la croissance, est un des indicateurs qui semble avoir accredité l'idée de la viabilité du PPPCR à long terme et de sa capacité à atteindre l'équilibre financier.

La croissance observée pendant la seconde phase a été fondée sur une augmentation du nombre de crédits plus que sur une augmentation des montants moyens ; l'augmentation du nombre de crédit a été obtenue par l'augmentation du nombre d'agents de crédit, mais surtout par une augmentation très importante de la productivité de leur travail. Entre 1993 et 1996, l'effectif d'agents est passé de 15 à 40, le volume de crédit octroyé par agent a été multiplié par quatre, passant de 6 millions FCFA à plus de 20 millions par agent. De même, le nombre de crédits gérés par agent a triplé, passant de 250 en moyenne en 1992 à plus de 700 en 1996.

Cette augmentation de productivité a été obtenue par une augmentation du volume de travail des agents mais surtout par une modification des procédures de crédit qui a conduit à réduire l'implication des agents dans le suivi des crédits, confié aux responsables des comités de crédit. Ce rôle étant assuré bénévolement par ces responsables, les coûts de transaction par crédit s'en trouvaient réduits, et la capacité de gestion des agents théoriquement augmentée. Mais cela a induit une évolution profonde du mode de relation des agents avec les clientes. Les tâches de suivi ont été réduites au profit de l'attribution des crédits et de la collecte des remboursements ; pour diminuer les temps de collecte, les comités de crédit ont centralisé les remboursements, limitant les relations directes entre clientes de base et agents.

Il en a résulté une diminution forte du suivi direct, une distanciation entre clientes et agents, et un renforcement du rôle et du pouvoir des responsables de comité de crédit. Autant de facteurs qui ont contribué à la crise finale.

¹ La croissance a eu un autre effet sur l'UC, qui aurait pu rester anecdotique mais qui finalement n'a pas été étranger à la crise de 1997 : « dopée » par une croissance forte des performances du projet et un environnement institutionnel tendant à le présenter comme un « joyau de la microfinance », la Direction a progressivement développé des ambitions de représentation sectorielle (séminaires, visites, voyages, ...) qui l'ont encore éloignée des réalités quotidiennes du projet.

Le choix de recruter des agents dans le milieu a eu des incidences paradoxales

Beaucoup d'agents de crédit se sont coupés du milieu, par surcharge de travail, mais aussi par stratégie complexe d'existence sociale dans le milieu. Sans légitimité particulière (pourquoi eux et pas d'autres, qui n'avaient pas plus qu'eux fait des études, ils devaient sans doute des gages à cette société locale). Ils ont commencé à cacher des non remboursements (par honte dans le dispositif PPPCR, mais aussi pour ne pas se couper de leur seule justification sociale par rapport à ces communautés rurales : celle d'être le pourvoyeur de crédit). Certains ont ensuite dérapé en détournant des crédits, sur la base des pratiques développées pour cacher les impayés. La majorité des responsables d'UP ont été incapables de suivre et de comprendre cette dynamique, voire l'ont utilisée dans des perspectives de stratégie personnelle.

Moyens de développement et d'entretien de la culture d'entreprise

Le « conflit de vision », latent au sein du projet, la fragilisation induite par la croissance et la centralisation donnaient une acuité forte à la question de la « culture d'entreprise ». Divers moyens ont été mobilisés pour la développer :

- Incitations positives : rémunération liées aux résultats (taille et qualité du portefeuille en particulier) ;
- Séminaires et formations.

Dans les dernières années du projet, des séminaires regroupant l'ensemble des salariés du projet étaient tenus en fonction de l'évolution du projet et au moins à un rythme annuel. Ces séminaires avaient pour vocation d'être des espaces permettant la discussion de la stratégie du projet par l'ensemble des salariés, et l'émergence ou la consolidation d'une « culture d'entreprise ». Certaines formations assurées par l'Unité Centrale au profit de groupes larges de salariés du projet ont pu aussi remplir ce double rôle.

5. Le système de contrôle et les sonnettes d'alarme

➤ Un système de contrôle défaillant

Plus encore que le système d'information et de gestion, c'est le système de contrôle qui s'est avéré défaillant au sein du PPPCR.

Le service de contrôle interne n'a été créé qu'en 1995 au sein du projet. Deux raisons majeures peuvent expliquer cette création tardive. Dans la « vision développementaliste » qui a sous-tendu les deux premières étapes de développement du projet, la confiance était un des concepts clé qui fondait la démarche : confiance du projet en ses « clientes pauvres », confiance des femmes en un projet durable, confiance entre les femmes d'un même groupe solidaire, et aussi, au sein du projet, confiance entre les membres d'une équipe soudée autour des mêmes objectifs et philosophie d'action. Dans ce contexte initial, le contrôle ne faisait tout bonnement pas partie de la « culture du projet » et en évoquer la nécessité était perçu comme une remise en cause des valeurs humanistes et des personnes qui portaient le projet, et une « dérive grave vers les logiques bancaires », sujets de dérision à l'époque au sein du projet. Cette position s'est assouplie à mesure que le projet et les équipes grandissaient, mais il en restera jusqu'à la fin des traces dans les comportements et dans les conflits qui ont jalonné la vie du projet. La seconde raison qui a contribué à la création tardive du service de contrôle est lié à la spécificité du système financier à caution solidaire et à la difficulté

d'adapter un système de contrôle à cette spécificité. Ce type de système est sans doute celui qui est le plus éloigné des standards de fonctionnement bancaire (les systèmes mutualistes, et même les caisses villageoises, en sont, par leur fonctionnement « par guichet », plus proches). La fonction de contrôle exigeait donc une adaptation de procédures, mais aussi de compétences, pour intégrer les spécificités du système financier, et il s'est avéré difficile de trouver sur le marché du travail et dans le milieu bancaire les ressources nécessaires pour répondre à cette fonction. Cet argument était-il tout à fait pertinent ? Il est difficile d'en juger aujourd'hui dans un contexte qui a évolué et assez largement résolu ces questions. C'est en tout cas, l'argument invoqué au début de la seconde phase pour expliquer la lenteur avec laquelle le contrôle se mettait en place. De 1995 à 1997, le service de contrôle a été limité à un seul cadre, rwandais, issu des Banques Populaires dont il avait dirigé le service de contrôle interne. L'audit de 1997/98 a émis l'hypothèse que le statut de réfugié politique de ce cadre, donc vulnérable aux pressions, a fragilisé le contrôle interne.

Le contrôle externe s'est lui aussi avéré défaillant. Plusieurs audits ont été réalisés pendant la deuxième phase par des cabinets nationaux burkinabé de bonne réputation ; aucun d'eux n'a identifié les dysfonctionnements à l'œuvre. Le choix de recourir à des cabinets nationaux plutôt qu'internationaux a été motivé par la volonté d'impliquer au maximum les compétences nationales dans la pérennisation du système financier, par un manque de recul sur la spécificité et le niveau de compétences nécessaires pour auditer une IMF, ainsi que par des contingences de minimisation des charges dans un contexte de recherche d'équilibre financier. Les évaluations externes réalisées par les bailleurs de fonds, et la surveillance exercée par la CNCA sur l'utilisation de ses ressources n'ont pas révélé les dysfonctionnements à l'œuvre.

➤ **Des « sonnettes d'alarme peu efficaces ou brouillées par le conflit de « vision »**

Qui, dans ce dispositif centralisé et en forte croissance, avait le pouvoir et les moyens de tirer les sonnettes d'alarmes ? Qui était en mesure d'identifier, voire d'anticiper les problèmes et en situation de pouvoir le dire ?

Au sein du PPPCR

La faiblesse du système d'information limitait la capacité de l'Unité Centrale à identifier les problèmes à partir des données envoyées par les provinces. Du fait de l'éclatement géographique du PPPCR, des ressources humaines limitées de l'UC, les visites sur le terrain même si elles étaient régulières, restaient espacées, plus concentrées sur les provinces proches de la capitale (une heure et demi de route) que sur les provinces éloignées (3, 7 et 8 heures de route). Les autres facteurs déjà cités de distanciation entre l'UC et les provinces, ont tous contribué à limiter l'information accessible par l'UC. Par ailleurs, le service de contrôle était défaillant.

Au sein des Unités Provinciales, la proximité avec le terrain aurait pu être a priori meilleure, mais va être limitée par la croissance, l'insuffisance des outils de gestion qui ne suivent pas le rythme de la croissance, la modification des procédures qui conduit à un éloignement du terrain. Le manque de cohésion interne, la peur du licenciement, mais aussi dans certains cas, l'opportunité entrevue d'utiliser les failles du système à leur profit, ont sans doute conduit des responsables d'UP comme des agents, à différer la diffusion d'un constat d'impayés.

Les clientes n'étant pas associées à la gestion du projet, ont très rarement joué le rôle de « sonnettes d'alarme ». Très peu de plaintes spontanées ont été enregistrées par rapport aux agents indélicats (ce n'est souvent qu'à la fin, quand un agent masquait un détournement sous une étiquette d'impayé les mettant directement en cause, que les femmes ont réagi). De même, les indélicatesses des clientes ont été rarement dénoncées par leurs consœurs, et dans nombre de cas, la caution solidaire a joué « à l'envers » - solidarité pour le non remboursement ou la dissimulation de détournements.

L'assistance technique a signalé des impayés dès 1996, mais, faute d'outils techniques adaptés, en en sous estimant la portée. De même, les difficultés de gouvernance étaient, pour une large part, clairement identifiées, mais sans doute là aussi, leur portée était sous estimée. La perception et l'interprétation des problèmes étaient faites à travers le prisme d'une « croissance en cours de réussite et d'un équilibre financier en bonne voie », que les évaluations avaient contribué à promouvoir. La proximité et le dialogue qui existaient entre l'assistance technique, l'AFD et la CNCA étaient, par ailleurs, un facteur rassurant.

Dans l'environnement du PPPCR

L'ONG Sahel Action, opérateur du projet, ne disposait pas en interne des compétences de gestion nécessaires pour assurer un contrôle du PPPCR. Par ailleurs, les conflits internes limitaient la cohésion de l'ONG et les conflits de vision avec les autres partenaires ne favorisaient pas le dialogue. De plus, le PPPCR étant resté l'élément principal du portefeuille d'activité de l'ONG, il représentait un enjeu institutionnel, économique et financier majeur, dont l'ampleur a paralysé l'ONG.

Le contrôle externe, effectué par des cabinets nationaux, était défaillant.

Les évaluations effectuées par le bailleur de fonds, et le contrôle de la CNCA sur l'utilisation de ses ressources, n'ont pas mis à jour les problèmes.

La « base arrière CIRAD » s'est avérée une sonnette d'alarme peu efficace. Le manque de compétences bancaires et comptables était un handicap évident, mais pas forcément clairement identifié, ni par les individus, ni par l'institution. Par ailleurs, le problème se posait aussi en termes d'accès à l'information. Celle-ci était obtenue par trois sources : les documents de projet diffusés au Comité de Pilotage, les échanges avec l'assistance technique, les missions auprès du PPPCR. Ces dernières ont toujours été limitées en temps et les plus approfondies ont été des missions ayant un statut d'appui à la recherche. Ce type de mission ne justifiait pas l'accès à la comptabilité du projet. Des messages d'alarme portant sur les risques de la croissance, diffusés dans ce cadre (mission d'appui au Plan de recherche pour la troisième phase en 1996) ont été très mal reçus par le projet, et ignorés par les autres partenaires, tout comme d'ailleurs par la hiérarchie CIRAD. Faute de pouvoir l'étayer de données chiffrées et avérées, l'effort d'alarme n'a pas été poursuivi.

6. Gestion/impact des crises

La crise de 1997 a paralysé la structure de gouvernance du PPPCR

Le Comité de Pilotage a été impuissant face à la crise. Faute d'information et de proximité avec le terrain, il ne l'a pas anticipé. Une fois révélée, la crise a ranimé les tensions internes et les conflits de vision entre Sahel Action et les autres partenaires. Aucun consensus n'a pu être

trouvé, mais aucune des institutions, y compris l'Etat qui siégeait au Comité de Pilotage depuis la mise sous tutelle du projet, ne voulant être le fossoyeur du PPPCR et de Sahel Action, les décisions définitives sont intervenues très tard.

Autre facteur de blocage de la gouvernance face à la crise, la relation entre les salariés du projet et la nouvelle Direction expatriée s'est progressivement paralysée. La concentration de l'effort de redressement sur les procédures de gestion, les contacts très limités entre le nouveau Directeur et les équipes de terrain, la méconnaissance des mécanismes de la caution solidaire, le style de management et, finalement la diffusion de l'information sur le niveau de rémunération du Directeur, choquant dans un contexte de projet encore perçu comme « de crédit pour les pauvres » et en crise qui plus est, ont progressivement neutralisé le peu de cohésion d'entreprise qui restait au sein du projet.

La relation entre les clientes et le projet s'est elle aussi paralysée. Le principe de pénalisation du groupe entier (blocage de l'accès au crédit, paiement de pénalités de retard, amputation du fonds de groupe) dès que l'un des membres est défaillant a fortement pénalisé les bons payeurs et a provoqué un sentiment d'injustice de la part du projet. L'application stricte de pénalités de retard sur des impayés déjà anciens a entraîné certaines clientes dans une spirale d'endettement impossible à maîtriser. Le recours à la police a brisé la relation de confiance entre clientes et projet. Enfin, l'arrêt de l'attribution de crédit, même à de bonnes clientes, a été perçue comme une rupture de la relation de don-contre-don dans laquelle le crédit s'inscrit encore souvent en milieu traditionnel sahélien.

En filigrane de l'histoire du PPPCR, de sa crise finale, et de la problématique de sa gouvernance, se pose la question de l'adaptation du modèle Grameen Bank au contexte sahélien....

L'échec du PPPCR pose la question de l'adaptation de ce « modèle » de système financier de crédit direct aux femmes inspiré de la Grameen Bank au contexte socio-économique sahélien¹. La question a des incidences directes sur le mode gouvernance, sur lesquels nous reviendrons en conclusion.

Un équilibre financier difficile à atteindre

Plusieurs des caractéristiques principales du PPPCR se conjuguèrent pour faire de l'équilibre financier un objectif difficile à atteindre en contexte sahélien : projet de petit crédit direct, à forte composante salariée, ciblé sur les activités des femmes, reposant sur des ressources financières concédées à des taux non concessionnels.

Même en situation saine avec un faible niveau d'impayés, l'équilibre financier s'avère long à atteindre pour ce type de structure dans le contexte sub-saharien. En fin de la seconde phase, malgré une forte progression pendant les trois années antérieures, le pourcentage de couverture des charges par les produits totaux n'était encore que de 45%. Les simulations financières effectuées à cette période² indiquaient que, sur la base du modèle existant du

¹ Plusieurs études et articles abordent cette question (Nguyen, 1998), (Rossier, 1999), (Marzin, 2002, à paraître) et permettent de l'approfondir. Nous n'en présentons brièvement ici que les principaux éléments qui nous paraissent avoir fortement et directement participé à la crise du PPPCR et avoir des incidences en termes de gouvernance.

² Horus, 1995 : PPPCR . Analyse de l'équilibre financier selon les options stratégiques.

PPPCR, l'équilibre financier pouvait être obtenu pour l'ensemble des provinces à l'horizon 2004/2005 (c'est à dire quinze ans après le démarrage du projet), moyennant une expansion forte du projet sur de nouvelles provinces, moins défavorisées.

La difficulté d'atteindre l'équilibre financier pour ce type de projet est liée à :

- des charges élevées, difficiles à limiter (coûts de transaction, coût de la ressource, coût de l'information, coût de la formation) ;
- une productivité du travail dont la progression trouve ses limites dans la structure du projet ;
- l'option d'une structure centralisée .

Revenons brièvement sur ce dernier élément, les deux premiers ayant été traités plus haut. L'incidence de ce choix de centralisation mériterait d'être analysée en profondeur tant du point de vue financier qu'institutionnel. Les simulations effectuées en 1996 pour préparer la troisième phase montrent que la centralisation a une incidence notable sur l'équilibre financier. Dans les scénarii d'évolution du projet, la plupart des indicateurs financiers sont meilleurs dans l'hypothèse décentralisée que dans le dispositif centralisé. L'option de centralisation, pour être viable, supposait une extension forte du dispositif et des encours de crédit, permettant de rentabiliser les services de l'unité centrale sur une base plus large.

Cependant, l'évolution ultérieure du projet et le niveau de compétences de gestion des responsables provinciaux, conduit à s'interroger sur l'éventuelle viabilité qu'aurait pu avoir un dispositif décentralisé, et les efforts importants de formation que cela aurait demandé.

Une offre limitée au petit crédit de court terme pour les femmes, insuffisamment adaptée à la demande

Bien que composée d'une grande diversité de produits (crédit hebdomadaire, crédit embouche, crédit céréales, crédits expérimentaux à des filières spécifiques (maraîchage, forgeron, bouchers, mécaniciens,...), l'offre du PPPCR est restée concentrée sur le petit crédit aux femmes, qui ne répondait que partiellement à la complexité de la demande. Les analyses d'impact (Colliot et Nguyen, 1992, 1993), (Nguyen, Wampfler, Benoit-Cattin, et al, 1998), (Marzin, 2002) montrent que ce crédit pouvait avoir une incidence positive sur la trésorerie des femmes, le lissage de leur consommation, leur capacité à faire face aux chocs économiques, mais n'a qu'un impact limité sur l'accumulation des ménages.

- Le petit crédit ne permet pas de répondre aux besoins d'investissement des femmes ; moins fréquemment exprimés que les besoins de trésorerie, ces besoins d'investissement existaient cependant (charrettes, matériel de transformation, matériel de transport, etc.) notamment au niveau qui ont développé avec succès des activités économiques atteignant, au bout de quelques années, une dimension de micro entreprises. Le PPPCR a tenté de répondre à ces demandes en augmentant les plafonds de crédit jusqu'à 200 000 FCFA. Cependant de tels crédits se sont avérés difficiles à gérer dans le cadre de la structure du PPPCR et ont posé différents problèmes (procédure d'évaluation de la qualité du dossier de crédit, difficulté de faire jouer la caution solidaire, modification des procédures et de la nature du travail de l'agent, etc.). Pressentant les difficultés et le changement de « métier » que cela aurait représenté, le projet a différé pendant toute la seconde phase une expérimentation de crédit aux petites entreprises, pour lequel une demande était pourtant régulièrement exprimée. Cette expérimentation avait été prévue dans une structure autonome par rapport au projet dans la troisième phase.

- Le PPPCR ne répondait pas aux besoins des hommes : l'option du crédit aux femmes qui s'est imposée pendant la phase expérimentale, a posé ultérieurement plusieurs questions :

- les hommes avaient des besoins et des demandes de crédit dans les zones dans lesquelles le PPPCR travaillait. Le mandat du PPPCR étant d'octroyer durablement du crédit aux populations dépourvues d'accès au système bancaire classique, la question du crédit aux hommes était donc une question pertinente en matière de développement économique.
- les hommes développent des activités économiques qui sont moins liées aux seuls marchés locaux, et donc moins exposées que les activités des femmes aux phénomènes de saturation de ces marchés ; dans ce sens, le crédit aux hommes pouvait être une forme de répartition et de limitation du risque.
- le fait d'être privé d'accès au crédit pouvait conduire les hommes à faire pression sur les femmes de leur famille pour une sous-distribution du crédit ; celle-ci est évidemment très risquée, dans la mesure où la femme qui prend la responsabilité du crédit a peu de moyens de pression sur l'homme pour le remboursement ; on peut aboutir ainsi à des situations d'impayés faiblement maîtrisés dont les femmes sont doublement victimes : elles portent la responsabilité de l'endettement et de l'impayé, et n'ont pas bénéficié du crédit.

Bien que la "culture" du projet ait été fortement centrée sur le crédit aux femmes perçu comme moins risqué, des expérimentations de crédit aux hommes ont été conduites à la fin de la seconde phase du projet (crédit aux forgerons, aux mécaniciens, crédit maraîchage, crédit pour l'embouche bovine). Les résultats en ont été mitigés.

- Le PPPCR n'offrait pas de produits d'épargne : bien que la demande n'en ait pas été exprimée par les femmes clientes auprès du PPPCR, le fait de ne pas offrir de produits d'épargne a sans doute été une double limite :

- pour le projet, l'épargne aurait pu constituer une ressource d'un coût inférieur à celle des ressources du marché qu'il utilisait (bien que le coût de collecte et de gestion de l'épargne dans un dispositif du type PPPCR aurait été élevé) et une forme de garantie
- pour les clientes, une offre d'épargne pouvait sécuriser leur gestion de trésorerie, leur permettre de constituer un petit capital partiellement à l'abri des pressions familiales et sociales qui sont toujours fortes sur les femmes ; dans un certain nombre de cas, on a observé que des clientes du PPPCR utilisaient les services d'autres institutions offrant des produits d'épargne dans les mêmes zones. La portée de cette observation doit cependant être tempérée, les pratiques d'épargne en zone sahéenne restant avant tout traditionnelles, en bétail, pour les hommes comme pour les femmes.

Il est évident que la collecte de l'épargne aurait conduit là encore à un changement important du métier du PPPCR, et nécessité une évolution forte de ses structures de gestion.

Une offre de services financiers qui s'est heurtée à l'étroitesse des marchés sahéens

Les activités des femmes financées par le PPPCR étaient essentiellement développées sur les marchés locaux. Dans les zones sahéennes, et plus encore dans la Tapoa, ces marchés sont étroits, distants les uns des autres et les activités des femmes y sont limitées en nombre et en volume. A mesure que l'offre de crédit s'accroît dans une zone donnée et permet l'augmentation en volume des activités existantes des femmes et l'entrée sur le marché de nouvelles productrices, la demande du marché se sature. Pour maintenir leurs activités, les

productrices baissent leurs prix, ce qui conduit à une réduction des marges bénéficiaires et de la rentabilité globale de l'activité. A terme, la rentabilité de l'activité financée à crédit peut être remise en cause, engendrant des situations d'impayés et d'endettement.

Face à ces situations, les femmes développent différents types de stratégies : retrait de l'activité, partiel ou permanent ; tentatives de diversification d'activités locales, mais limitées là aussi par l'étrécissement du marché ; tentatives d'investir dans des activités rentables traditionnellement conduites par les hommes (exemple du commerce de bétail) qui réagissent mal à cette concurrence et mettent alors en œuvre les freins sociaux dont ils disposent ; tentative de conquérir des marchés extérieurs, qui impliquent des déplacements souvent importants (les problèmes sont ici nombreux : peu de femmes ont une large autonomie de déplacement dans les sociétés sahéliennes ; ces déplacements impliquent des moyens de transport (collectifs, ce qui renchérit les coûts de fonctionnement de l'activité, ou individuel, ce qui suppose un investissement qu'il faut financer et dont le coût est souvent sans rapport avec la rentabilité de l'activité, et n'est que rarement finançable à crédit, etc.).

Face à l'incidence de la saturation des marchés, le PPPCR a développé différentes stratégies :

- choix des villages ayant un niveau d'activités économiques minimum et diversifié ;
- limitation du taux de pénétration dans un village donné par des crédits tournants permettant de limiter le pourcentage des femmes disposant d'un crédit à un moment donné dans le village ;
- diversification des produits de crédit ;
- répartition des activités sur différentes provinces permettant de toucher une gamme large d'activités rurales.

Le problème étant que la plupart de ces choix ont conduit à des renchérissements des coûts de transaction qui ont pesé sur l'équilibre financier.

Un mode de gestion du risque dont la fiabilité a diminué au fil du temps

Le mode de gestion du risque adopté par le PPPCR a reposé sur quatre éléments principaux :

- un dispositif de développement éclaté entre des provinces éloignées et présentant des caractéristiques agro-climatiques contrastées : cet éclatement limite effectivement les risques, et permet une gestion souple des octrois de crédit en fonction des conditions spécifiques de chacune des zones ; la limite essentielle est ici le coût du dispositif éclaté, et la difficulté d'en assurer le suivi et la cohérence ; ces limites ont conduit à une option de dispositif centralisé ;
- un système d'information centralisé : dont on a vu les limites plus haut ;
- une connaissance fine du milieu rural par les agents de crédit : cette connaissance des clientes, des activités économiques, du fonctionnement social des villages et des communautés, permettant de repérer, de comprendre et de limiter les dysfonctionnements était l'un des fondements du projet initial. Elle a échoué sur deux points : elle s'est atténuée au fil du développement du projet, à mesure que la recherche de l'augmentation de la productivité du travail des agents a conduit à augmenter la taille des portefeuilles de crédit des agents, limitant concomitamment le temps disponible pour le suivi des clientes ; elle a été limitée aussi par la capacité des agents de crédit à transcrire et à transmettre par l'écrit leur connaissance orale ; cette difficulté était notamment liée au faible niveau scolaire des agents recrutés par le PPPCR, au moins pendant les premières phases ; ce type de difficulté peut être contourné partiellement dans un dispositif décentralisé, où

les équipes sont petites, et se rencontrant régulièrement peuvent échanger sur un mode oral, ce qui était le cas au début du projet ;

- la caution solidaire comme mode de garantie du crédit a révélé plusieurs problèmes :
 - + *sa fiabilité diminue dans les situations de concurrence* entre systèmes de financement, quand une surabondance d'offre de crédit à des conditions variables, lève pour les bénéficiaires la menace de l'exclusion de l'accès au crédit. Le risque est renforcé quand les structures de contrôle et de régulation extérieures sont défaillantes (cadre légal, contrôle des SFD par l'Etat, structures de concertation,...). C'est le cas notamment dans les provinces sahéliennes du Burkina, où l'offre de développement et de microfinancement en particulier s'est considérablement renforcée pendant la décennie 90, sous prétexte de lutte contre la pauvreté.
 - + *elle résiste mal à la pression des hommes*, quand ceux-ci veulent s'accaparer une part du crédit de leurs épouses.
 - + *elle ne met pas les groupes et les comités de crédit à l'abri de l'accaparement* par des membres influents.

Le crédit aux femmes, un « outil de développement » qui a finalement échoué sur les normes sociales du milieu rural sahélien

Malgré ses limites en matière d'accumulation, le crédit PPPCR a une incidence positive sur le développement de l'activité économique des femmes et a contribué, dans une certaine mesure à une prise d'autonomie économique et sociale. Bien qu'« officiellement » accepté par les communautés (condition de l'installation du projet), le ciblage quasi-exclusif du projet sur les femmes a rencontré des difficultés croissantes, notamment dans les zones où les hommes avaient peu d'opportunité d'accès au crédit. La prééminence des formes de régulation sociale traditionnelle est réapparue à mesure que les activités des femmes se développaient, devenaient une source de concurrence pour les hommes et une base d'autonomisation pour les femmes ; elle s'est traduite notamment par des pratiques croissantes de sous-distribution de crédit, mais aussi dans les situations de crise (impayés, endettement...) et a souvent conduit à un arrêt de l'activité économique des femmes. La thèse de J.Marzin proposera une analyse approfondie de cette question (Marzin, 2002).

On peut poser l'hypothèse que ce type de ciblage exclusif sur les femmes est pertinent et viable si l'action de financement est accompagnée d'un travail de fonds permettant l'acquisition de capacités organisationnelles et institutionnelles par les femmes. Un tel travail suppose un appui en termes d'alphabétisation, d'apprentissage de l'action collective, d'apprentissage de techniques de gestion... Le PPPCR a toujours privilégié la fonction financière, sans chercher à promouvoir la condition féminine, ni à renforcer les capacités d'organisation, de gestion des femmes. Cette option s'appuyait sur trois arguments : la nécessaire dissociation des fonctions de financement et de services d'appui, le poids du coût de la formation des clientes dans l'équilibre financier, et le fait que les femmes n'étaient pas appelées à participer à la gestion du projet que de manière limitée. On peut s'interroger aujourd'hui sur la validité de ces arguments, et le poids de la non participation des femmes clientes dans la gouvernance du projet.

Cet élément met aussi en relief la principale limite du travail de recherche d'accompagnement qui été conduit tout au long du développement du PPPCR. Conduit sur un mode de recherche action, cette recherche a été principalement concentrée sur l'économie des ménages et des

régions dans lequel le PPPCR intervenait. Elle a produit un nombre important de travaux qui ont appuyé la phase expérimentale, puis la diversification des produits de crédit (études filières). Des analyses de l'impact économique ont été produites. La qualité globale de ces travaux n'est pas en cause et a été validée dans différentes instances scientifiques internationales. La principale lacune de ces travaux de recherche, qui apparaît aujourd'hui clairement au regard des causes de l'échec du PPPCR, est le manque d'analyse socio-anthropologiques liées au crédit. De telles approches auraient pu mettre en lumière les mécanismes sociaux et les modes de régulation à l'œuvre qui ont participé à la crise finale du PPPCR¹. Cette lacune du dispositif de recherche a été pointée en 1996, par la mission qui devait définir le programme de recherche d'accompagnement de la troisième phase (Wampfler, Benoit-Cattin, 1996). Outre qu'elle intervenait trop tard, cette évaluation s'est heurtée aussi à ce qui devenait déjà à cette période la conception « politiquement correcte » de ce que doit être la « recherche » dans un système de financement et qui, en gros se réduit à l'étude de marché. Seul cet aspect pouvait être pris en charge dans la troisième phase du projet, à charge des organisations de recherche d'accompagnement de trouver les ressources pour mener des « études plus universitaires ».

Conclusion

Trois types de causes semblent se conjuguer à l'origine de l'échec du PPPCR :

- la défaillance du système de gouvernance est centrale dans ces causes ;
- les problèmes techniques (système d'information et de contrôle et systèmes de gestion) qui se sont renforcés avec le changement d'échelle, y ont largement contribué ;
- l'inadaptation structurelle de ce « modèle » de système financier de crédit direct aux femmes inspiré de la Grameen Bank au contexte socio-économique sahélien et l'incapacité du projet à faire évoluer ce modèle.

La défaillance de la gouvernance constitue sans doute le facteur clé de cet échec : elle a limité la cohésion du projet et la capacité collective et individuelle des acteurs à analyser la situation, à identifier les dysfonctionnements à l'œuvre, à réagir et s'adapter. Si les causes de cette défaillance de gouvernance sont complexes, trois éléments apparaissent déterminants.

L'absence d'une institution « patron » a conduit à des montages institutionnels successifs qui n'ont jamais réellement tranché le débat sur la stratégie de développement à adopter et induit un manque de clarté dans les responsabilités des différents intervenants.

Le problème de formation est au cœur de la défaillance de la gouvernance et semble avoir été un facteur d'échec décisif : insuffisance de la formation initiale des cadres et des agents, absence de formation de l'ONG opérateur, absence de formation des femmes bénéficiaires du projet, etc.

L'insuffisance de prise en compte des structures et des formes de régulation sociales traditionnelles dans la définition du mode de gouvernance du projet a participé à son échec et à son rejet final par le milieu.

¹ Les travaux de F.Rossier et de J.Marzin apportent a posteriori un éclairage de ces questions.

