



Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion

Institut Supérieur de Comptabilité,
de Banque et de Finance
(ISCBF)

Master Africain en Microfinance
(MAM)

Promotion 4
(2011-2012)

Mémoire de fin d'étude
THEME

**Analyse des difficultés de mise en œuvre
du Plan d'Actions de la Stratégie
Nationale de Microfinance: Cas du
Burkina Faso**

Présenté par :

THIOMBIANO Boubakar

Dirigé par :

Moussa YAZI
Directeur Institut Supérieur de Comptabilité,
de Banque et de Finance

Septembre 2012

Dédicace

Nous dédions ce document à la famille et à l'amitié

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Remerciements

Au terme de ce travail, nous tenons à remercier tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué pour qu'il soit une réalité.

Il s'agit tout particulièrement du Directeur de mémoire et du Directeur de stage respectivement messieurs Moussa YAZI et Boubacar BENIN qui malgré leurs multiples occupations ont bien voulu nous accorder un temps précieux dans le suivi de cette étude.

Nous exprimons également notre reconnaissance aux premiers responsables du Ministère de l'Economie et des Finances notamment messieurs le Ministre de l'Economie et des Finances, le Ministre Délégué chargé du Budget et le Secrétaire général du Ministère de l'Economie et des Finances.

Nos remerciements s'adressent aussi :

- ✓ à AQUADEV ;
- ✓ au Directeur Général du CESAG et à l'ensemble du corps professoral et administratif ;
- ✓ au Secrétaire Permanent pour la Promotion de la Microfinance au Burkina Faso ;
- ✓ au Directeur Général du Budget et à l'ensemble de son personnel ;
- ✓ au Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique ;
- ✓ à la Coordinatrice de l'Unité Technique d'Exécution du Plan d'Actions de la Stratégie Nationale de Microfinance (2006-2010) et à l'ensemble de son personnel ;
- ✓ à l'Assistante du Programme Master Africain en Microfinance et à l'ensemble des auditeurs de la 4^{ème} promotion ;
- ✓ à tous les membres de ma famille ;
- ✓ à tous mes collègues de service ;
- ✓ à tous les voisins, parents et amis (es).

Que la paix, l'amour et la grâce de Dieu soient sur chacun d'eux et les assiste dans tout ce qu'ils entreprennent de bien !

Sigles et abréviations

ACDI :	Agence Canadienne de Développement International
AP/SFD-BF :	Systèmes Financiers Décentralisés du Burkina Faso
APIM-BF:	Association des Professionnels des Institutions de Microfinance du Burkina Faso
CAST:	Compte d'Affectation Spéciale du Trésor
CESAG:	Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion
CGAP :	Consultative Group to Assist the Poor
CID :	Circuit Informatisé de la Dépense
COMFIB :	Commission des Finances et du Budget
CSLP :	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSRLP :	Cadres Stratégiques Régionaux de Lutte contre la Pauvreté
DAMOF:	Direction des Affaires Monétaires et Financières
DEP :	Direction des Etudes et de la Planification
DGB:	Direction Générale du Budget
DGCOOP :	Direction Générale de la Coopération
DGTCP :	Direction générale du trésor et de la comptabilité publique
DSRP :	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FENU :	Fonds d'Equipeement des Nations Unies
IMF:	Institutions de Microfinance
BCEAO :	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
MFB :	Ministère des Finances et du Budget
OMD :	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG :	Organisme Non Gouvernemental
ONU :	Organisation des Nations Unies
PA-SNMF :	Plan d'Action de la Stratégie Nationale de Micro finance
PM :	Premier Ministère
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRES :	Présidence
PTF:	Partenaire Technique et Financier
SFD :	Système Financier Décentralisé
SG:	Secrétariat Général

SMART :	Spécifique, Mesurable, Atteignable, Réalisable, Temporels
SNMF :	Stratégie Nationale de Microfinance
SWOT:	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
UEMOA :	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
USAID:	United States Agency for International Development
UTE :	Unité Technique d'Exécution

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Liste des tableaux

Tableau 1: Synthèse des démarches stratégiques.....	27
Tableau 2 : Echantillon du questionnaire.....	45
Tableau 3: Synthèse des objectifs stratégiques, des mesures spécifiques et des résultats attendus.....	57
Tableau 4: Coût de mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Microfinance du Burkina Faso.....	61
Tableau 5: Synthèse des bailleurs du PA-SNMF/BF.....	62
Tableau 6: Synthèse des faiblesses et des difficultés engendrées.....	79
Tableau 7: Synthèse des menaces et des difficultés engendrées.....	81
Tableau 8: Situation d'exécution budgétaire des activités du PA-SNMF/BF.....	99
Tableau 9: Situation d'exécution des ressources du PA-SNMF/BF.....	100
Tableau 10: Synthèse des résultats atteints par le PA-SNMF/BF.....	101

Liste des figures

Figure 1 : Modèle d'analyse.....	47
Figure 2 : Synthèse de la mobilisation et du décaissement de ressources financières extérieure au profit du PA-SNMF/BF.....	72
Figure 3 : Synthèse des étapes d'approbation du devis programme.....	75
Figure 4 : Synthèse des étapes d'exécution des activités avant la mise en place du CAST/PA-SNMF.....	77
Figure 5 : Synthèse des étapes d'exécution des activités après la mise en place du CAST/PA-SNMF.....	78

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Liste des annexes

Annexe 1 : Questionnaire dans le cadre de l'identification des difficultés dans la mise en œuvre du plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso 108

Annexe 2 : Guide d'entretien avec les acteurs intervenant dans la programmation et l'exécution budgétaire de la stratégie nationale de microfinance en vue de recenser des difficultés y relatives 116

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Table des matières

Dédicace	i
Remerciements	ii
Sigles et abréviations.....	iii
Liste des tableaux	v
Liste des figures	vi
Liste des annexes.....	vii
Table des matières.....	viii
Introduction générale.....	1
PREMIERE PARTIE : Cadre théorique	8
Introduction de la première partie	9
Chapitre 1 : La microfinance : Définition et contribution à la réduction de la pauvreté dans le monde.....	10
1.1 Définitions.....	10
1.2 La contribution de la microfinance à la réduction de la pauvreté et les dispositions nécessaires à mettre en œuvre par l'Etat pour sa promotion.....	11
1.2.1. La microfinance et la lutte contre la pauvreté.....	11
1.2.2. Le rôle de l'Etat dans le développement de la microfinance.....	14
Chapitre 2 : Le concept de stratégie : Définition, domaine d'application et composantes	16
2.1. Définition et domaines d'application de la stratégie.....	16
2.1.1. Définition de la stratégie	16
2.1.2. Exemple d'application de la stratégie	17
2.2. Les composantes d'une stratégie.....	20
2.2.1. La vision	20
2.2.2. La mission	20
2.2.3. L'objectif.....	21
2.2.4. Les valeurs.....	21
Chapitre 3 : Processus de planification stratégique.....	23

3.1. Définition de la planification et de la planification stratégique	23
3.1.1. La planification	23
3.1.2. La planification stratégique	24
3.1.3 Les principales raisons de la planification stratégique.....	25
3.2. Les avantages et inconvénients de la planification stratégique.....	25
3.2.1. Les avantages de la planification stratégique.....	25
3.2.2 Les inconvénients de la planification stratégique	26
3.3. La démarche de la planification stratégique.....	26
Chapitre 4 : La planification opérationnelle.....	33
4.1. Définition de la planification opérationnelle.....	33
4.2 Les outils de planification opérationnelle	34
4.2.1. L'élaboration de la carte stratégique et du tableau de bord prospectif.....	34
4.2.2. Le plan d'actions et le budget	37
Chapitre 5 : La méthodologie de l'étude.....	42
5.1. Modèle d'analyse	42
5.1.1. Présentation de la stratégie nationale de microfinance	43
5.1.2. Analyse de la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso	43
5.1.3. Identification des difficultés à partir des faiblesses et des menaces	44
5.1.4. Analyse les difficultés identifiées	44
5.1.5. Présentation des résultats à la fin de la première phase de mise en œuvre du PA-SNMF/BF	44
5.2. Collecte des données (Méthode et outils)	44
5.2.1. La revue documentaire	45
5.2.2. Le questionnaire (annexe 1).....	45
5.2.3 Les entretiens.....	45
5.2.4. L'observation directe.....	46
5.3. Analyse des données	48
DEUXIEME PARTIE : Cadre pratique de l'étude	50
Introduction de la deuxième partie.....	51

Chapitre 6 : Présentation de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso et de son plan d'actions	52
6.1. L'élaboration de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso	52
6.1.1. L'adoption de la méthodologie d'élaboration de la stratégie	53
6.1.2. Les réunions de travail	53
6.1.3. La finalisation et l'adoption du document de la stratégie	54
6.2 Les composantes de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso	54
6.2.1 La vision de la stratégie nationale de microfinance	54
6.2.3 Les objectifs de la Stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso	55
6.3. Le Plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso.....	56
6.3.1. Les mesures spécifiques et résultats attendus du plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso	56
6.3.2. Les actions éligibles	58
6.3.3. les bénéficiaires du financements du PA-SNMF	59
6.3.4. Le budget du plan d'actions et ses sources de financement	60
Chapitre 7 : La mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso	64
7.1. Les acteurs chargés de la mise en œuvre du plan d'actions	64
7.1.1. Le comité de pilotage	64
7.1.2. Le Comité de Coordination	65
7.1.3. La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique	66
7.1.4. La Direction de la microfinance.....	67
7.1.5. l'Unité Technique d'Exécution du plan d'actions.....	68
7.1.6. L'Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés	69
7.1.7. l'Assistance Technique	69
7.1.8. Les partenaires techniques et financiers.....	70
7.2. La mobilisation de ressources au profit du plan d'actions	70
7.2.1. La signature des conventions de financement.....	71
7.2.2. Le décaissement des fonds	71
7.3. Processus de planification et de budgétisation des activités	72
7.4. Les actions entrant dans le cadre de l'exécution proprement dite des activités	75

7.4.1. L'exécution des activités du plan d'actions avant la mise en place du Compte d'Affectation Spéciale du PA-SNMF	75
7.4.2. L'exécution des activités du plan d'actions après la mise en place du Compte d'Affectation Spéciale du PA-SNMF	77
Chapitre 8 : Analyse des difficultés dans la mise en œuvre du Plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance	79
8.1. Les difficultés de la mise en œuvre de la SNMF	79
8.1.1. Analyse des difficultés de planification ou de programmation.....	81
8.2 Analyse des difficultés d'exécution	86
8.2.1. Les difficultés qui résultent de la mise en œuvre des activités par l'UTE	87
8.2.2. Les difficultés qui résultent de la mise en œuvre des activités par les structures bénéficiaires de l'appui	91
8.3. Analyse des difficultés transversales.....	92
8.3.1. Les difficultés d'ordre institutionnel.....	92
8.3.2. Les difficultés de suivi de la mise en œuvre du plan d'actions.....	93
8.3.3. Les difficultés liées aux ressources humaines.....	96
Chapitre 9 : Analyse des résultats de la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance pour la période 2006-2010	98
9.1. Situation d'exécution des activités par axe stratégique.....	98
9.2. Situation de la mobilisation des ressources.....	99
9.3. Situation des résultats atteints par la mise en œuvre du PA-SNMF/BF 2006-2010	100
Conclusion de la deuxième partie	103
Conclusion générale	104
Annexes.....	107
Bibliographie.....	118

Introduction générale

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Le monde entier compte plus de 7 milliards d'habitants caractérisés par un nombre important vivant en dessous du seuil de pauvreté (PISON, 2011). Au cours de l'année 2000, les dirigeants des Etats membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU) se sont réunis et ont adopté les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) à l'horizon 2015. Ces objectifs sont au nombre de huit, parmi lesquels figure en première place la réduction de moitié de la pauvreté de la population mondiale. Ce sont :

- ✓ réduire de moitié la pauvreté ;
- ✓ garantir l'éducation primaire pour tous ;
- ✓ réduire la discrimination basée sur le sexe ;
- ✓ réduire la mortalité infantile ;
- ✓ améliorer la santé maternelle ;
- ✓ combattre le VIH-SIDA, le paludisme et d'autres maladies ;
- ✓ préserver l'environnement ;
- ✓ mettre en place un partenariat pour le développement.

Dans cette optique, l'importance de la microfinance à travers sa capacité de mettre en place et de développer des activités génératrices de revenus a été reconnue pour l'atteinte de l'objectif de réduction de la pauvreté. Cela contribuera dans le même temps à l'atteinte des autres objectifs. Kofi Annan durant son mandat de secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies disait : « *Rendre les secteurs financiers accessibles à tous a le pouvoir d'améliorer les conditions de vie des populations, en particulier des pauvres. Un petit prêt, un compte d'épargne ou une assurance peuvent faire une grande différence pour une famille à bas revenus. Ils permettent à ces gens d'investir dans une meilleure alimentation, dans leur logement, leur santé et l'éducation de leurs enfants. Ils permettent de mieux réagir lors de périodes difficiles dues à de mauvaises récoltes, à la maladie ou à un décès. Ils aident à planifier l'avenir* » (Nations Unies, 2006 : iv).

Cela montre que la lutte contre la pauvreté est l'une des priorités majeures de la communauté internationale. La volonté de réduction de la pauvreté par l'amélioration de l'accès de la population aux services financiers a abouti à la désignation de l'année 2005 comme l'année internationale du microcrédit. A cet effet, des publications ont été faites notamment dans le livre bleu en vue d'aider les décideurs à développer des politiques et stratégies nationales.

La situation d'extrême pauvreté est plus accentuée en Afrique qui traverse une période marquée par l'accroissement rapide de la population et l'instabilité politique. Sur ce continent, des millions de personnes pauvres surtout en milieu rural n'ont pas accès aux services financiers. Des défis persistent quant à l'amélioration des conditions de vie des populations. A cet effet, certains pays, notamment le Burkina Faso, entreprennent des actions en vue d'internaliser au niveau national la vision de la communauté internationale sur la réduction de l'extrême pauvreté par l'amélioration de l'accès des populations aux services financiers.

Dans les années 2000, le Burkina Faso figurait parmi les premiers pays qui disposent d'une stratégie de développement s'appuyant sur la lutte contre la pauvreté. Cela s'est matérialisé par l'élaboration d'un document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) qui a été adopté sous l'appellation de Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). La révision de cette stratégie en 2003 a permis de tenir compte du processus de décentralisation qui a abouti à des cadres stratégiques régionaux de lutte contre la pauvreté (CSRLP) dans les treize (13) régions administratives du pays.

La révision du CSLP a permis la prise en compte des défis des OMD dans les différentes actions à mettre en œuvre. Dans ce sens, on dénombre la Stratégie Nationale de microfinance dont l'objectif principal est de « mettre en place une politique nationale qui prenne en compte le secteur de la microfinance en tant que levier important de lutte contre la pauvreté, en créant les conditions institutionnelles, réglementaires et fiscales permettant aux Institutions de Microfinance (IMF) de participer de manière efficace à la croissance et au développement économique » (Ministère des Finances et du Budget 1, 2006 : 5).

La Stratégie Nationale de Microfinance est accompagnée d'un plan d'actions quinquennal 2006-2010 qui constitue la première phase de son opérationnalisation. Il est le référentiel technique à l'ensemble des interventions des différents acteurs du secteur. Le plan d'actions vise à relever les défis pour un développement durable et harmonieux du secteur de la microfinance, principal outil de lutte pour la réduction de la pauvreté au Burkina Faso. De nos jours, force est de constater que l'exécution des activités du plan d'actions ne s'est pas faite sans difficulté.

Au Burkina Faso, une grande importance est accordée au secteur de la microfinance comme levier d'actions pour les activités productrices de la couche la plus vulnérable de la

population. Adoptée le 30 novembre 2005, la Stratégie Nationale de Microfinance (SNMF) 2006-2015 vise l'amélioration de l'accès de la majorité des burkinabé en quantité et en qualité aux produits financiers et non financiers, tout en professionnalisant le secteur et en l'articulant au secteur financier national à l'horizon 2015. Elle dispose d'un plan d'actions subdivisé en cinq (05) axes qui sont :

- ✓ Axe 1 : amélioration du cadre socio économique, légal, réglementaire et fiscal.
- ✓ Axe 2 : renforcement des capacités des IMF par l'Amélioration de la gouvernance d'entreprise et des méthodes d'approche, le développement des ressources humaines des IMF et la mise en place de mécanisme de renforcement des ressources financières.
- ✓ Axe 3 : développement et diversification des services financiers et non financiers par l'appui aux IMF pour la couverture du territoire national, et la diversification de l'offre de produits et services financiers et la mise en place de mécanismes d'accompagnement des IMF dans le cadre de l'offre de services non financiers.
- ✓ Axe 4 : renforcement du cadre institutionnel par l'assainissement et la consolidation du secteur de la micro finance, la dotation en moyens nécessaires et suffisants de la structure chargée du contrôle des IMF, le renforcement des capacités de l'Association des Professionnels des Institutions de Micro finance du Burkina Faso (APIM-BF) et l'institution d'un cadre de concertation et d'un organe décisionnel.
- ✓ Axe 5 : amélioration de l'information sur le secteur de la micro finance par la mise en place d'outils d'aide à la décision et à la prévention des risques, mise en place d'outils informatisés de gestion, mise en œuvre d'un plan de communication pour le secteur de la micro finance.

Le 11 janvier 2012, cette stratégie a été révisée pour la période 2012-2016 et son plan d'actions s'articule autour de quatre (04) axes stratégiques qui sont :

- ✓ Axe 1 : la protection des intérêts et la préservation de la confiance de la clientèle des Systèmes financiers décentralisés (SFD) ;
- ✓ Axe 2 : le renforcement des capacités institutionnelles, opérationnelles et de gestion des SFD ;
- ✓ Axe 3 : l'amélioration en volume et en qualité de l'offre des produits et services financiers aux populations ;
- ✓ Axe 4 : l'amélioration du cadre institutionnel.

Le budget du plan d'actions est financé, d'une part, par des ressources du budget de l'Etat et, d'autre part, par des ressources des partenaires techniques et financiers qui représentent la partie la plus importante. La mise en œuvre du budget du plan d'actions se fait par le biais d'un Compte d'Affectation Spéciale du Trésor (CAST), mis en place à cet effet. L'élaboration et l'exécution des ressources du compte spécial obéissent aux mêmes principes que le budget général. Cependant les budgets des CAST ont une possibilité de report de crédits d'une année à l'autre, contrairement au budget de l'Etat.

Après son adoption en 2005, le Plan d'Actions de la Stratégie Nationale de Micro finance (PA-SNMF), a bénéficié d'un CAST mis en place à partir de l'exercice budgétaire, gestion 2010. Cela a été dicté par la volonté du Gouvernement de prendre en compte les spécificités du financement de la promotion du secteur de la microfinance par les différents partenaires dans les procédures nationales. Pour cela, des mécanismes plus souples ont été élaborés en vue de permettre une gestion de proximité pour l'atteinte des objectifs fixés.

Cependant, à la lumière des différentes évaluations, la mise en œuvre du PA-SNMF semble se heurter à des difficultés qui influencent négativement le développement du secteur. Pour les exercices budgétaires gestion 2009 et gestion 2010, ces difficultés ont engendré un faible niveau de l'absorption des ressources qui se situe respectivement à 18% et à 21,5% selon les rapports d'activités de l'Unité Technique d'Exécution du PA-SNMF.

Le faible niveau d'absorption des ressources peut être expliqué par :

- ✓ la mauvaise planification des activités du PA-SNMF dans le temps ;
- ✓ la non maîtrise des procédures de gestion budgétaire par la structure chargée de piloter la programmation et l'exécution du PA-SNMF ;
- ✓ l'absence d'outils de suivi de la mise en œuvre du PA-SNMF (plan de trésorerie, tableau de bord, etc.) ;
- ✓ la lourdeur des procédures de préparation et d'exécution du PA-SNMF.

Les conséquences liées à la faible absorption des ressources peuvent être les suivantes :

- ✓ la diminution progressive des ressources du PA-SNMF du fait que certains bailleurs conditionnent leurs financements de l'année (n+1) par une bonne absorption des ressources de l'année (n) ;
- ✓ l'accumulation de retards dans le développement du secteur ;

- ✓ le retrait de certains bailleurs dans le financement des activités du plan d'actions.

Les solutions ci-après pourraient permettre de lever les difficultés ou de réduire leurs conséquences sur le développement du secteur de la microfinance au Burkina Faso :

- ✓ dissocier les différentes sources de financement du PA-SNMF en fonction des activités éligibles pour chaque bailleur ;
- ✓ procéder à une analyse des difficultés rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre du PA-SNMF afin d'apporter des corrections aux défaillances ;
- ✓ assurer un suivi rigoureux des objectifs (activités réalisées par rapport aux activités programmées et les objectifs à atteindre).

Parmi les solutions possibles, la plus pertinente est la suivante : procéder à une identification et une analyse des difficultés rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre du PA-SNMF. Le choix de cette solution se justifie par le fait qu'elle permet de mieux comprendre les difficultés, ce qui pourrait permettre de proposer des solutions adéquates aux défaillances constatées dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso.

L'analyse du problème nous amène à la question principale suivante : Quelles sont les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la SNMF au Burkina Faso ?

Il en découle les questions spécifiques ci-après :

- ✓ Qu'est ce que la microfinance ?
- ✓ Qu'est ce qu'une stratégie ?
- ✓ Quels sont les domaines d'application d'une stratégie ?
- ✓ Quels sont les processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie ?
- ✓ Quelle est la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso?
- ✓ Quelles sont les causes et les conséquences des difficultés dans la mise en œuvre du PA-SNMF ?
- ✓ Comment maîtriser ces difficultés ?
- ✓ Dans quelle mesure la maîtrise des difficultés pourrait permettre d'améliorer la mise en œuvre du PA-SNMF au Burkina Faso ?

Pour apporter des réponses à ces questions, la présente étude a pour thème : « Analyse des difficultés de mise en œuvre des activités du Plan d'actions de la Stratégie Nationale de Micro finance : cas du Burkina Faso ».

Elle concerne la période 2006-2011 et vise comme objectif général d'identifier et d'analyser les difficultés dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso.

Quant aux objectifs spécifiques, il s'agit :

- ✓ de définir la microfinance ;
- ✓ de définir la stratégie, ses domaines d'application ainsi que les processus de son élaboration et de sa mise en œuvre;
- ✓ de décrire la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso ;
- ✓ d'identifier les principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de cette stratégie ainsi que leurs causes, leurs conséquences et les solutions appropriées;
- ✓ de présenter les résultats atteints à l'issue de la mise en œuvre de la première phase du plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso.

Pour l'Etat burkinabè, cette étude pourrait permettre une meilleure mise en œuvre de la deuxième phase du plan d'actions de la Stratégie Nationale de Microfinance. Cela permettrait à un plus grand nombre de la population d'accéder aux services financiers qui pourraient améliorer ses conditions de vie et assurer un développement durable.

Cette étude constitue une opportunité pour nous dans la mesure où elle nous permet de mettre en application les connaissances acquises dans le cadre de la formation en Master Africain en Microfinance au Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion (CESAG).

Elle sera structurée en deux parties :

la première concerne le cadre théorique. Elle traitera de la définition de la microfinance et sa capacité à réduire la pauvreté, de la définition, de l'historique et du domaine d'application d'une stratégie, du processus d'élaboration d'une stratégie, et de la méthodologie de recherche.

Quant à la deuxième partie, elle va consister en l'étude des difficultés de mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso. Elle traitera spécifiquement de la Stratégie Nationale de Microfinance, de ses principales difficultés, leurs causes, leurs conséquences, les solutions appropriées ainsi que les résultats atteints à la fin de la mise en œuvre de la première phase du plan d'actions.

PREMIERE PARTIE : Cadre théorique

Introduction de la première partie

Les travaux de recherches sur la stratégie et la planification stratégique ont permis de montrer la possibilité d'appliquer la stratégie dans plusieurs domaines de la vie notamment le domaine socio-économique. La définition et la mise en œuvre d'une stratégie est un processus qui respecte plusieurs étapes. Ces pratiques sont aussi fréquentes au niveau de l'administration publique qu'au niveau des entreprises privées. Parmi les domaines qui nécessitent la définition de la stratégie par l'administration publique figure le secteur de la microfinance dont le rôle a été reconnu dans la lutte contre la pauvreté.

Notre objectif pour cette partie est de mettre en lumière la microfinance, la stratégie et la planification stratégique. Pour ce faire, nous allons, à travers une démarche théorique justifiée par une revue de littérature donner notre entendement sur :

- ✓ la microfinance et son rôle dans la lutte contre la pauvreté au niveau du chapitre 1 ;
- ✓ le chapitre 2 sera consacré au concept de stratégie ;
- ✓ le chapitre 3 portera sur le processus de planification stratégique qui couvre les différentes étapes qui aboutissent à la définition d'une stratégie ;
- ✓ au niveau du chapitre 4, nous nous pencherons sur la planification opérationnelle ;
- ✓ dans le chapitre 5, il sera question de la méthodologie de recherche appliquée à l'analyse de la mise en œuvre d'une stratégie.

Chapitre 1 : La microfinance : Définition et contribution à la réduction de la pauvreté dans le monde

La croissance rapide de la population dans certains pays sous développés engendre une détérioration des conditions de vie si elle n'est pas accompagnée de création suffisante de richesses pour la supporter. De nos jours, bon nombre de pays pensent que cette situation pourrait être solutionnée avec le développement de la microfinance par sa capacité de contribuer considérablement à la lutte contre la pauvreté et de l'amélioration des conditions de vie des populations pour un développement durable.

Le présent chapitre est organisé autour de trois sections traitant :

- ✓ de la définition de la microfinance ;
- ✓ du rôle qu'elle doit jouer dans le cadre de la lutte contre la pauvreté ;
- ✓ du rôle des pouvoirs publics dans l'atteinte de l'objectif de réduction de la pauvreté.

1.1 Définitions

Le Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) estime que pour beaucoup de personnes et pour le grand public en particulier, la microfinance se confond avec le microcrédit. Elle désigne les dispositifs permettant d'offrir des crédits de faible montant (microcrédits) à des familles pauvres pour les aider à conduire des activités productives ou génératrices de revenus leur permettant ainsi de développer leurs très petites entreprises.(CGAP, 03/09/2012 : <http://www.lamicrofinance.org>).

Avec le temps et le développement de ce secteur particulier de la finance partout dans le monde, y compris dans les pays développés, la microfinance s'est élargie pour inclure désormais une gamme de services plus large (crédit, épargne, assurance, transfert d'argent etc.) et une clientèle plus étendue également. Dans ce sens, la microfinance ne se limite plus aujourd'hui à l'octroi de microcrédit aux pauvres mais bien à la fourniture d'un ensemble de produits financiers à tous ceux qui sont exclus du système financier classique ou formel.

Pour wikipedia (03/09/2012 : <http://fr.wikipedia.org/wiki/Microfinance#Historique>), la microfinance réfère à une vision du monde où « le maximum de foyers pauvres ou assimilés peuvent avoir un accès permanent à une gamme de services financiers de grande qualité et

adaptés à leurs besoins, incluant non seulement le crédit mais l'épargne, l'assurance et les transferts de fonds.

Les deux définitions de la microfinance ci-dessus proposées, mettent en exergue la fourniture des services financiers aux populations pauvres dans le but d'améliorer leurs conditions de vie. La première va plus loin en mettant en évidence la métamorphose de la microfinance pour prendre en compte une population non pauvre mais exclue du système financier classique.

D'autres auteurs comme LHERIAU (2009 : 23), estiment que « la microfinance peut être définie de plusieurs manières. Dans tous les cas : celui de la dépendance des populations non bancarisées envers les usuriers et prêteurs sughes dont le but, sous couvert de responsabilité sociale, n'en demeure pas moins l'accaparement maximal des biens du débiteur. Leur taux d'intérêt pratiqués est de l'ordre de 120% par an avec un maximum constaté de 100% par mois. Celui-ci met en exergue le taux d'intérêt élevé pratiqué par les usuriers dans la mise à disposition de crédit à la population pauvre ».

1.2 La contribution de la microfinance à la réduction de la pauvreté et les dispositions nécessaires à mettre en œuvre par l'Etat pour sa promotion

L'étude des généralités sur la microfinance nous conduira à donner quelques réflexions sur la microfinance, et quelques conditions qu'un Etat doit réunir pour sa promotion et assurer une lutte efficace contre la pauvreté.

1.2.1. La microfinance et la lutte contre la pauvreté

Dans les lignes qui suivent, il sera donné quelques réflexions sur la définition de la pauvreté ainsi que la possibilité de contribution de la microfinance pour sa réduction.

1.2.1.1 Définition de la pauvreté

La définition de la pauvreté prend en compte les paramètres qui concourent aux conditions de vie de l'homme. Selon Sen (in Hugon, 2003 : 26), l'indicateur de la pauvreté humaine (IPH) s'attache aux déficits en espérance de vie, éducation, services essentiels (santé, eau potable,

nutrition). La pauvreté multidimensionnelle s'exprime en termes de revenus monétaires, de satisfaction des besoins, de disposition des actifs et de fonctionnement social. Elle renvoie à une insuffisance de droits « entitlements » et « capabilities ».

D'autres institutions internationales notamment l'United States Agency for International Development (USAID), le PNUD et la Banque mondiale ont aussi donné leur conception sur la pauvreté.

Pour l'USAID, la pauvreté n'est pas seulement quantitative, un certain revenu par personne et par jour ou par an, sans la disposition d'un patrimoine, elle est aussi qualitative, elle tient compte des conditions de vie (LELART, 2006 :33).

Selon le PNUD « la pauvreté n'est pas un phénomène unidimensionnel, un manque de revenus pouvant être résolu de façon sectorielle. Il s'agit d'un problème multidimensionnel qui nécessite des solutions multisectorielles intégrées » (PNUD 2 : 34).

Pour la Banque mondiale (2000 : 1), la pauvreté a des « dimensions multiples », de « nombreuses facettes » elle est « la résultante de processus économiques, politiques et sociaux interagissant entre eux dans des sens qui exacerbent l'état d'indigence dans lequel vivent les personnes pauvres ».

Les conceptions de ces institutions montrent qu'elles sont unanimes quant à la multidimensionnalité de la pauvreté

1.2.1.2 Contribution de la microfinance à la lutte contre la pauvreté

Le rôle de la microfinance dans la réduction de la pauvreté dans le monde est reconnu par certains auteurs et institutions internationales. Quelques exemples illustratifs sont donnés dans les lignes ci-dessous.

Selon CGAP (03/09/2012 : <http://www.lamicrofinance.org>), la microfinance est un instrument puissant de lutte contre la pauvreté. L'accès à des services financiers viables permet aux

pauvres d'accroître leurs revenus, de se doter d'actifs et de se protéger dans une certaine mesure des chocs extérieurs.

La microfinance permet aux ménages pauvres de ne plus avoir à lutter au quotidien pour simplement survivre mais de faire des plans pour l'avenir et d'investir afin d'améliorer leur nutrition, leurs conditions de vie, et la santé et l'éducation de leurs enfants (...). Cependant, il faut noter que les besoins de la population pauvre ne vont pas forcément dans le sens du développement d'activités génératrices de revenus devant permettre d'améliorer leurs conditions de vie.

Dans son livre *The Poor and Their Money* (Les Pauvres et leur argent), Rutherford dresse une typologie des besoins de services financiers :

- ✓ Les besoins du cycle de la vie comme les mariages, funérailles, naissances, éducation, logement, veuvage, vieillesse.
- ✓ Les catastrophes personnelles comme les maladies et blessures, le chômage, le vol, le harcèlement ou la mort.
- ✓ Les catastrophes de l'environnement, catastrophes naturelles comme les incendies, les inondations, les cyclones ou catastrophes résultant de l'action humaine comme la guerre ou la destruction des habitations.
- ✓ Les opportunités d'investir dans la création d'emploi ou le développement de son activité, l'achat de terres ou de matériel, la rénovation de son habitat, la stabilisation de son l'emploi, ce qui implique souvent de payer des pots-de-vin (03/09/2012 : <http://fr.wikipedia.org/wiki/Microfinance>).

La microfinance peut aider les pauvres lorsqu'elle va dans le sens de l'amélioration des conditions de vie de la population pauvre. Elle devrait permettre d'augmenter leur revenu par la création d'activités rentables et viables.

Elle peut également constituer un puissant instrument d'émancipation en permettant aux pauvres, et en particulier aux femmes, de devenir des agents économiques du changement. En effet, en donnant accès à des services financiers, la microfinance joue un rôle important dans la lutte contre les nombreuses dimensions de la pauvreté. Par exemple, les revenus générés par une activité non seulement permettent à cette activité de se développer mais ils contribuent également au revenu du ménage, et par là même à la sécurité alimentaire, à

l'éducation des enfants, à la prise en charge des soins de santé etc. L'efficacité de la microfinance dépend aussi du degré d'implication de l'Etat en termes d'encadrement et de supervision.

1.2.2. Le rôle de l'Etat dans le développement de la microfinance

Les chefs d'Etat et de Gouvernement réunis au siège de l'Organisation des Nations Unies (ONU) lors du sommet mondial de 2005 ont déclaré à juste titre « nous reconnaissons la nécessité d'assurer l'accès, des pauvres, en particulier, aux services financiers, notamment grâce à la microfinance et au micro crédit » (Nations Unies, 2006 : 12).

Pendant longtemps, les gouvernements ont financé le développement par la distribution de crédits aux populations défavorisées. Cette pratique s'est avérée inefficace du fait de la rareté d'exemples de succès. Pour pallier cela, de nos jours, la tendance consiste à ne plus intervenir directement, mais plutôt de confier ces activités à des opérateurs spécialisés dans le domaine de la microfinance. Même si la distribution de crédits est confiée à des opérateurs de microfinance, le rôle de l'Etat est cependant reconnu pour le succès des différentes opérations. Il peut être perçu surtout dans la promotion du secteur par l'établissement d'un environnement légal et réglementaire favorable et en participant au financement du secteur.

Les Nations Unies (2006 : 6), dans le livre bleu, ont recommandé à chaque Etat de mettre en place des stratégies souples, créatives adaptées pour la construction de secteurs financiers ouverts à tous :

- ✓ celles-ci, bien que nationales doivent s'appuyer sur les enseignements tirés des autres pays et sur les considérations relatives aux bonnes pratiques ;
- ✓ elles doivent résulter d'une discussion ouverte, transparente fondée sur une étude approfondie du secteur ;
- ✓ tous les intervenants doivent coopérer en vue d'élaborer des stratégies réalisables et de suivre les progrès accomplis ;
- ✓ l'accent doit être mis sur les contraintes et les opportunités telles que perçues au plan national ;
- ✓ l'engagement politique du Gouvernement et des autres acteurs, notamment les bailleurs de fonds et son appropriation par tous les autres intervenants ;

- ✓ en définitive, les discussions entre acteurs doivent pouvoir générer un consensus politique autour d'un programme d'action concret.

La construction d'un secteur financier inclusif est fondamentale. En effet, elle permet l'émancipation des personnes, en particulier les pauvres, sur le plan économique et social leur permettant ainsi de mieux s'intégrer à l'économie de leur pays et de contribuer à son développement.

L'atteinte des objectifs énoncés dans la déclaration du millénaire des Nations Unies, notamment celui relatif à la réduction de moitié la proportion de la population mondiale vivant dans l'extrême pauvreté passe par :

- ✓ la facilitation des paiements sûrs entre différentes parties contrairement aux transactions en espèces ;
- ✓ la facilitation des transferts de ressources d'entités excédentaires vers les personnes à besoin de financement ;
- ✓ l'offre de dispositifs d'épargne sûrs ainsi que différents instruments aux épargnants ;
- ✓ l'offre de moyens permettant de faire face aux chocs particulièrement l'assurance et le crédit.

Ce premier chapitre a permis de donner des propositions de définitions de la microfinance et de la pauvreté. En outre, il a permis de montrer le rôle que doit jouer les gouvernements pour son développement. Il est ressortit que la réduction de la pauvreté doit passer par l'inclusion des pauvres et des exclus du système financier classique dans un système financier adapté dont la microfinance. Pour que cela soit une réalité, il est nécessaire que les gouvernements jouent pleinement leur rôle surtout dans l'encadrement et la promotion du secteur de la microfinance.

Chapitre 2 : Le concept de stratégie : Définition, domaine d'application et composantes

La stratégie est un élément fondamental dans l'atteinte des objectifs d'une organisation. Elle comprend les raisons fondamentales de l'existence de l'organisation. Ce chapitre, structuré en deux grandes parties, permettra d'avoir une compréhension plus large de la stratégie. Il permettra, d'une part, de donner la définition de la stratégie et ses domaines d'application et, d'autre part, de donner ses composantes.

2.1. Définition et domaines d'application de la stratégie

Il s'agira de donner quelques réflexions sur la stratégie dans un premier temps et donner quelques exemples d'applications dans un second temps.

2.1.1. Définition de la stratégie

Selon Gervais (1995 : 8), étymologiquement, le mot stratégie vient du grec (strattos qui signifie armée et agos qui signifie je conduis). Cette définition suppose que la stratégie est élaborée en état de guerre en vue de mieux organiser les troupes pour la victoire.

Il ajoute que la stratégie apparaît comme l'ensemble des opérations intellectuelles et physiques qui permettent d'aborder une situation concurrentielle en ayant préalablement mis dans son jeu tous les atouts susceptibles de concourir à l'obtention de la victoire (Gervais, 1995 : 20).

Cette perception de la stratégie par Gervais montre que, même si elle est initialement destinée à l'armée, elle peut être aussi appliquée dans d'autres domaines.

Quant à Mintzberg (2004 : 39-40), il suggère deux définitions de la stratégie. La première stipule que c'est un plan, ou quelque chose d'équivalent : une direction, une trajectoire ou un guide pour l'action orientée vers le futur, un chemin qui permet d'aller d'ici à là-bas, etc. La deuxième définition, quant à elle, stipule que la stratégie est aussi une forme, c'est-à-dire une cohérence entre comportements au cours du temps. Les deux définitions proposées par

Mintzberg mettent aussi en exergue la possibilité d'appliquer la stratégie dans tous les domaines de la vie.

Pour AFPLANE (1991 : 12), être stratège c'est mettre en œuvre :

- ✓ une démarche : connaissance de situations, recherche d'avantages, choix d'objectifs et de principes d'allocations de ressources, etc. allant du court au long terme (réflexion et vision sur plusieurs échelles de temps) ;
- ✓ un ensemble de techniques et de méthodes d'analyse et de synthèse propres à cette démarche et conçues notamment pour collecter et traiter les informations nécessaires à la réflexion ;
- ✓ un état d'esprit et une volonté de donner à l'entreprise la capacité d'orienter ses activités de façon permanente et cohérente avec ses finalités et en prenant en compte son environnement et les tendances d'évolution de ce dernier.

Ce point de vue de AFPLANE rejoint celui des deux prédécesseurs dans ce sens que, pour lui, la stratégie est applicable dans tous les domaines de la vie.

Certains auteurs sont allés plus loin en donnant une définition de la stratégie spécifiquement dans le domaine de l'entreprise. Il s'agit de Stratégor, Collins et Montgomery.

Selon Stratégor (1997: 09), "Elaborer la stratégie de l'entreprise, c'est choisir les domaines d'activités dans lesquels l'entreprise entend être présente et allouer des ressources de façon à ce qu'elle s'y maintienne et s'y développe".

Collins et Montgomery (in Kaplan et Norton, 2007 : 55-56) ajoutent que « Une stratégie d'entreprise efficace n'est pas une collection disparate de composants, mais un système soigneusement élaboré d'éléments interdépendants... Dans une bonne stratégie d'entreprise, tous les éléments (ressources, activités et organisation) sont alignés les uns par rapport aux autres. Cet alignement est déterminé par la nature des ressources de l'entreprise, ses actifs, ses compétences et ses capacités particuliers ».

2.1.2. Exemple d'application de la stratégie

Des exemples dans le monde montrent que la stratégie peut être appliquée dans plusieurs domaines d'activités de la vie.

2.1.2.1 L'application de la stratégie dans le domaine militaire

A l'origine, la stratégie militaire suppose donc un état de guerre et correspond à l'art de conduire des forces armées en vue de la victoire : c'est l'art de réfléchir aux voies et aux moyens qui seront nécessaires pour gagner (Gervais, 1995 : 8).

Au sein de cette approche, deux écoles peuvent être distinguées :

- ✓ celle de Von Clausewitz (contemporain de Napoléon) ;
- ✓ celle de Sun Zi (historiquement plus ancienne).

Pour Von Clausewitz (in Gervais, 1995 : 9), la stratégie se situe avant le combat.

La stratégie choisit le terrain, le moment et les moyens à engager ; elle correspond aux manœuvres qu'on entreprend sur le champ de bataille pour faire en sorte que le combat ne soit engagé qu'en position de supériorité. La stratégie établit :

- ✓ le plan de guerre et fixe les principales actions propres à y conduire ;
- ✓ les plans des différentes campagnes et organise les engagements de celles-ci.

La tactique consiste à combiner au mieux les moyens dont on dispose, une fois le combat commencé. Le but de la guerre est de gagner en dominant l'autre en cherchant à l'anéantir. Par engagement total et de longue durée, il s'agit d'affaiblir progressivement l'ennemi et de le soumettre totalement à notre volonté. Une telle conception a inspiré et inspire encore de nombreux stratèges occidentaux, qu'ils soient militaires ou industriels (Gervais, 1995 : 9).

Selon Sun Zi pour gagner, il ne faut jamais perdre de vue cinq variables :

- ✓ la doctrine (dao) ou l'harmonie qui existe entre le peuple et les dirigeants et qui fait que le peuple combattra à la vie et à la mort. « elle fait naître l'unité de pensée ; elle nous inspire une même manière de vivre et de mourir et nous rend intrépides et inébranlables dans les malheurs et devant la mort » ;
- ✓ le ciel ou le jeu des forces naturelles qui produisent le froid, le chaud et les perturbations de l'atmosphère ;
- ✓ le terrain (c'est-à-dire les particularités topographiques) et la facilité ou la difficulté de le parcourir, les chances de vie ou de mort qu'il offre ;
- ✓ le général et sa compétence, ses qualités humaines, son courage et son sens de l'équité ;
- ✓ la méthode (ou l'organisation), c'est-à-dire « savoir ranger ses troupes, n'ignorer aucune des règles de la subordination et les faire rigoureusement observer, connaître les

attributions de chaque subalterne, posséder tous les moyens par lesquels on peut atteindre un résultat... (Sun TZE¹ 1993 : 23).

Pour Sun Zi, le principe de base de l'art de la guerre reste la duperie. « vous profiterez de dissension qui surgit chez vos ennemis pour attirer les mécontents dans votre parti en ne leur manageant ni les promesses, ni les dons, ni les récompenses... vous cacherez à vos adversaires l'état dans lequel se trouve vos troupes : parfois vous ferez répandre le bruit de votre faiblesse, ou vous feindrez la peur pour que l'ennemi, cédant à la présomption et à l'orgueil, ou bien vous attaque imprudemment, ou bien, se relâchant de sa surveillance, se laisse lui-même surprendre » (Gervais, 1995 : 9).

2.1.2.2 L'application de la stratégie dans le domaine des affaires

L'application de la stratégie dans le domaine des affaires ou toute autre organisation vise à renforcer sa pérennité. Dans ce domaine, la stratégie vise à augmenter la part de marché de l'entreprise par la domination des concurrents. Les stratèges comme Porter et ses successeurs estiment qu'une stratégie est une position, c'est-à-dire une détermination de produits particuliers dans des marchés particuliers. (Porter in Mintzberg 2004 : 44).

Gervais (1995 : 20) ajoute que l'entreprise mène vis-à-vis de la concurrence une lutte dont l'enjeu est la survie, et que, dans de telles circonstances, elle doit chercher à modifier l'état de l'environnement à son profit, en employant une logique de domination réelle (optique de Von Clausewitz) ou virtuelle (fondée sur l'imaginaire).

Ces deux auteurs mettent en exergue l'importance de la stratégie pour la pérennité d'une organisation dans le temps.

¹ Sun zi peut s'écrire Sun tse, Sun tze, Sun Tzu ou Sun Wu (GERVAIS, 1995 : 9)

2.2. Les composantes d'une stratégie

La mise en place d'une stratégie passe d'abord par la définition de la vision, de la mission qui va permettre ensuite de définir les buts, les objectifs et les valeurs.

2.2.1. La vision

La vision permet de donner une visibilité pour l'avenir. Selon BIDAULTS (1988 : 221), « Toute stratégie nécessite une vision de l'avenir.....Pour formuler la stratégie, il s'agit de répondre aux enjeux de demain pas ceux d'hier... ». Pour lui, la stratégie doit permettre de réduire les effets des difficultés du futur.

Pour Kaplan et Norton (2001, p. 79), la vision peut être assimilée à la description parfaite de l'idéal que l'on veut réaliser par opposition à la situation actuelle « ce que nous voulons être ». L'atteinte de cet idéal est projetée dans le long terme.

La vision comprend trois éléments clés qui sont :

- ✓ un énoncé de mission ;
- ✓ des objectifs à long terme ;
- ✓ des valeurs.

2.2.2. La mission

Pour Drucker (in Gervais1995 : 33) « La plus importante raison de frustration et d'échecs dans les entreprises provient d'une réflexion insuffisante de la raison d'être de l'entreprise, de sa mission ». Cette réflexion, toujours d'actualité, explique la position de SIMONS (1995 : 134) qui dit que « les énoncés de missions doivent être source d'inspiration et doivent dynamiser et motiver l'entreprise. Cependant, il est à noter qu'il n'ya pas d'énoncé de mission juste ou faux, mais plutôt des énoncés qui ont un effet de mobilisation, d'inspiration ou qui laissent indifférents ». Kaplan et Norton (2001, p. 79), partagent le même point de vue que SIMONS en affirmant que la mission d'une organisation est « *ce pourquoi nous existons* ».

La mission ou la vocation est le métier que l'on a. Elle encadre (ou cadre) les choix stratégiques en fonction des compétences que l'on veut mettre en œuvre pour atteindre la vision.

Selon Strategor (2009 :9), « la mission d'une entreprise se définit comme une ambition de long terme. La mission recouvre donc des aspirations, des valeurs et des objectifs. Ainsi l'entreprise produit du sens et elle est sensible à l'idéologie, aux idées et aux convictions ambiantes ».

2.2.3. L'objectif

L'objectif peut être défini comme étant le résultat escompté dans le moyen terme. Il doit être SMART c'est-à-dire spécifique, mesurable, atteignable, réalisable dans le temps.

Selon Strategor (2009 :11), les objectifs de l'entreprise sont mesurables. Autour d'axes comme l'innovation (ex. : 3M), la rémunération des actionnaires (ex. : Berkshire Hathaway), ou bien la sécurité et l'environnement (ex. : Eiffage, Total), les entreprises affichent ainsi une hiérarchie de leurs préoccupations et des objectifs qu'elles poursuivent (ex. : performance économique, part de marché, développement international). L'atteinte de l'objectif passe par la réalisation de plusieurs buts.

Dans le domaine de la microfinance, les objectifs généraux sont fixés pour une période de 3 à 5 ans. Elles représentent d'une part, les déclarations d'intentions générales indiquant comment l'institution entend réaliser sa mission. D'autre part la destination visée et le résultat désiré par le SFD. Les objectifs spécifiques quant à elles constituent les étapes stratégiques indispensable pour atteindre les buts.

2.2.4. Les valeurs

Les valeurs constituent la représentation synthétique des convictions et comportements qu'un individu ou un groupe d'individus considère comme importants.

Selon AFPLANE (1991 : 30), toute organisation se réalise en affirmant ses convictions et ses principes qui constituent sa culture, qu'on appelle aussi ses valeurs. Choisies par la haute direction, elles orientent les attitudes et le comportement des employés. En effet, l'organisation, quelle qu'elle soit, a une culture qui lui est spécifique ; cette culture est le fondement de son identité tant à l'intérieur (auprès de ses employés) qu'à l'extérieur vis-à-vis de son environnement. C'est donc par rapport à elle que l'organisation se définit. Il importe

donc de tenter de la caractériser : la pierre angulaire de cette culture d'entreprise est son système de valeurs.

Kaplan et Norton (2001 : 79) ajoute que les valeurs clés sont représentées par « *ce en quoi nous croyons* ».

Ces points de vue sur les valeurs montrent leur importance pour une meilleure mise en œuvre d'une stratégie.

L'étude de la stratégie a révélé son importance dans bon nombre de domaines de la vie. Initialement destiné au domaine militaire, elle s'est vue appliquée dans d'autres domaines tels les affaires où bon nombre d'entreprises reconnaissent son importance dans l'atteinte de leurs objectifs et leur meilleur positionnement dans un environnement concurrentiel.

Chapitre 3 : Processus de planification stratégique

Le chapitre précédent a permis de définir la stratégie, ses domaines d'application et ses composantes. Il s'avère nécessaire de comprendre le processus qui aboutit à sa mise en place à travers ce chapitre.

Structuré en trois grandes sections, il permettra :

- ✓ de définir la planification ;
- ✓ de définir la planification stratégique ;
- ✓ de lister les avantages et les inconvénients de la planification stratégique ;
- ✓ de décrire la démarche de planification stratégique.

3.1. Définition de la planification et de la planification stratégique

Il s'agit de passer en revue quelques réflexions qui portent d'une part sur la planification et d'autre part sur la planification stratégique.

3.1.1. La planification

Certains auteurs estiment que les difficultés résident dans la définition de la planification du fait de sa transversalité, c'est-à-dire que la planification se trouve dans beaucoup de domaines de la vie scientifique ou non.

Aaron Wildavsky (in Mintzberg, 2004 : 23), un spécialiste de sciences politiques bien connu pour ses critiques de la planification, a fini par conclure « qu'en essayant d'être tout à la fois, la planification n'était plus rien du tout : la planification se développe dans un nombre tellement important de directions différentes que les planificateurs ne peuvent plus en distinguer la forme. Le planificateur peut être un économiste, un spécialiste de sciences politiques, un sociologue, un architecte ou un scientifique. Pourtant, l'essence de son propre métier - la planification - lui échappe. Il trouve la planification partout en général et nulle part en particulier ».

Cependant, avec le temps, des tentatives de définition ont été faites par plusieurs auteurs. Michel Gervais (1995 : 32) dans son ouvrage intitulé « stratégie de l'entreprise » définit la planification comme un processus systématique et continu de préparation de l'avenir. Elle comprend :

- ✓ une appréciation de l'évolution de l'environnement ;
- ✓ une juste mesure des possibilités de la firme ;
- ✓ une évolution d'action ;
- ✓ une mise en œuvre des choix effectués ainsi qu'un contrôle de leur réalisation.

Pour Bolan et Sawyer (in Mintzberg, 2004 : 23), planifier c'est penser le futur. Certains stratèges reprochent à cette définition d'être sans limites. Ils ont proposé une amélioration à celle-ci. Ainsi pour ces stratèges comme Weick (in Mintzberg, 2004 : 24), planifier c'est contrôler le futur, pas seulement penser le futur mais agir sur lui ou, comme il le dit si bien, créer le futur. « Planifier c'est concevoir un futur désiré et les moyens qui permettront de le réaliser ».

3.1.2. La planification stratégique

La planification stratégique est le processus par lequel une organisation cherche à assurer sa survie à long terme, en clarifiant sa mission et en se fixant des objectifs et des stratégies en adéquation avec les opportunités et les menaces dans l'environnement, sur la base de ses avantages concurrentiels actuels ou à acquérir.

Selon Kim et Mauborgne (2010 : 118), « la planification stratégique ne se résume pas, bien entendu, à la réalisation d'un canevas Pionnier-Migrateur-Sédentaire. A un certain moment, il faut rassembler chiffres et documents et en débattre ».

Quant au CGAP (03/09/2012 : <http://www.microfin.com>), « la planification stratégique consiste à définir des objectifs institutionnels généraux, à évaluer les performances de l'institution à la lumière de ces objectifs, et à déterminer une stratégie visant à promouvoir la capacité de l'institution à accroître la portée de son activité, et à atteindre (ou maintenir) la rentabilité ».

3.1.3 Les principales raisons de la planification stratégique

Plusieurs raisons justifient la planification stratégique du fait de l'importance de la stratégie dans l'atteinte des objectifs d'une organisation.

Mintzberg (2004 : 32-36), donne quatre (4) raisons de la planification. Il estime que :

- ✓ les organisations doivent planifier pour coordonner leurs activités ;
- ✓ les organisations doivent planifier pour s'assurer que le futur est pris en considération ;
- ✓ les organisations doivent planifier pour être « rationnelles » ;
- ✓ les organisations doivent planifier pour contrôler.

3.2. Les avantages et inconvénients de la planification stratégique

Des auteurs ont identifié des avantages et des inconvénients de la planification stratégique notamment Michel Gervais qui a identifié quatre avantages et trois inconvénients

3.2.1. Les avantages de la planification stratégique

Pour Gervais (1995 : 35), les avantages de la planification stratégique sont :

- ✓ la planification stratégique oblige à avoir une vision d'ensemble explicite dans le but de permettre aux responsables de mieux saisir les relations importantes, de mieux comprendre chaque activité et de mieux apprécier les éléments de base qui sous-tendent les actes de gestion. Au niveau du personnel, cette vision désangoisse, car elle explique l'environnement et clarifie le sens de l'action ;
- ✓ la planification stratégique équilibre l'utilisation des installations et des compétences : elle autorise un meilleur usage de ce dont on dispose ;
- ✓ la planification stratégique fournit une base de contrôle. Avec un plan, on détermine des dates limites pour le démarrage et l'achèvement de chaque activité, on se fixe des règles et des principes de réalisation. Le contrôle permet de s'assurer que ces normes conduiront aux résultats recherchés ;
- ✓ la planification stratégique souligne la nécessité de changements pour l'avenir. Elle aide les responsables à percevoir les possibilités qui s'offrent dans le futur et à appréhender les domaines majeurs où il sera possible de s'engager. Elle évite l'entropie et l'engourdissement.

3.2.2 Les inconvénients de la planification stratégique

Outre les avantages, les inconvénients de la planification stratégique sont les suivants (Gervais 1995 : 36) :

- ✓ Selon Georges Terry et Stephen Franklin (in Gervais, 1995 : 36), la planification est limitée par l'incertitude des faits à venir. « La pertinence immédiate et ultérieure des prémisses utilisées influe sur l'intérêt d'un plan. Aucun dirigeant ne peut prévoir de façon complète et précise les événements du futur. Si la situation... change fortement par rapport aux hypothèses du planificateur, il se peut que le plan perde beaucoup de sa valeur »;
- ✓ la planification se heurte à des obstacles psychologiques. En effet, les individus se soucient plus du présent que de l'avenir : ils préfèrent le présent, qui est plus sûr et lorsqu'ils effectuent des prévisions, bien souvent ils ne font que projeter dans le futur leurs angoisses actuelles ou leur optimisme du moment ;
- ✓ la planification peut étouffer les initiatives et retarder l'action. Un manque de plasticité de la procédure contraint les dirigeants à une exécution rigide de leur travail. Une réflexion poussée trop loin mène au doute et à l'inaction. Aussi, bon nombre de processus de planification doit savoir stopper la réflexion à temps de façon à rendre possible l'action et laisser aux responsables, suffisamment d'autonomie pour qu'ils puissent expérimenter des idées novatrices non prévues au plan.

3.3. La démarche de la planification stratégique

La démarche de planification stratégique d'une entreprise est un processus rationnel subdivisé en plusieurs étapes qui nécessite une parfaite connaissance de l'environnement de l'entreprise afin de proposer une stratégie devant permettre à l'entreprise de mieux se positionner par rapport à ses concurrents.

Des auteurs comme BESCOS et al, AFPLANE, Kaplan et Norton proposent une démarche en cinq étapes contrairement à STRATEGOR qui propose une démarche en dix étapes. La synthèse de ces propositions de démarches stratégiques est contenue dans le tableau ci-après.

Tableau 1: Synthèse des démarches stratégiques

Etape	Stratégor	AFPLANE	BESCOS & al	Robert Kaplan et David Norton
1	Quelles sont les grandes tendances du macro-environnement?	Clarifier le système d'objectifs de l'entreprise ou les fondements de la démarche	Le repérage des menaces et des opportunités potentielles de l'environnement	Développer la stratégie
2	Qui est l'entreprise et que fait-elle?	Définir le portefeuille d'activités de l'entreprise et segmenter l'activité de celle-ci en domaines d'activités stratégiques. Connaître, comprendre et anticiper l'environnement de l'entreprise par domaine d'activité stratégique dans le but d'établir un diagnostic externe	l'analyse des forces et des faiblesses de l'entreprise par rapport à la concurrence	Traduire la stratégie
3	Quels sont les facteurs externes qui conditionnent la rentabilité de chaque métier?	Construire le diagnostic stratégique de l'entreprise, c'est-à-dire apprécier les points forts (ou « atouts ») et les points faibles (ou « vulnérabilité »), cette appréciation ne prenant tout son sens que par rapport à l'évolution des environnements de l'entreprise	la formulation d'objectifs clairs et précis à partir de la confrontation entre les menaces et opportunités et les forces et faiblesses	Planifier les opérations
4	Quelle est la stratégie de l'entreprise dans chaque métier? Sa position concurrentielle est-elle forte?	Choisir la stratégie la plus pertinente, parmi les différentes stratégies envisageables pour l'entreprise	la détermination de l'écart entre les résultats souhaités et les résultats possibles	Piloter et apprentissage

5	L'entreprise a-t-elle un avantage concurrentiel dans chaque métier?	Le passage à l'action : l'action stratégique	la mise en évidence d'actions destinées à réduire ce gap	Vérification et amélioration de la stratégie
6	Les concurrents peuvent-ils imiter ou contrecarrer l'avantage concurrentiel de l'entreprise?			
7	Quelles recommandations de business strategy peut-on faire pour améliorer la performance de l'entreprise dans chaque métier			
8	Quel est le potentiel de création de valeur du portefeuille d'activité de l'entreprise?			
9	Quelles recommandations faire sur les voies et les modes de développement?			
10	Quelles recommandations faire sur la structure, les procédures et la gouvernance de l'entreprise?			

Source : Elaboré par nous même à partir de la revue de littérature

La planification stratégique permet aux entreprises de formaliser et modéliser leurs objectifs stratégiques en vue de permettre à une organisation de mieux se positionner dans son environnement concurrentiel. Pour Aristote (in Kim et Mauborgne, 2010 : 118), « l'âme ne pense jamais sans l'aide d'image ».

L'élaboration d'une stratégie est un processus itératif et nécessite une bonne formulation des objectifs stratégiques. Sa mise en œuvre nécessite une meilleure sélection des activités.

Le tableau ci-dessus synthétise les étapes du processus de développement stratégique.

L'examen des différentes étapes ci-dessus proposées, montre que la planification stratégique consiste :

- ✓ à faire le bilan du dernier plan stratégique ;
- ✓ à faire un diagnostic stratégique ;
- ✓ à donner une clarification de la vision, de la mission et des valeurs ;
- ✓ à formuler des objectifs stratégiques ou spécifiques ;
- ✓ à proposer des stratégies ;
- ✓ à élaborer un plan d'actions ;
- ✓ à élaborer un agenda de mise en œuvre ;
- ✓ à procéder à des ajustements stratégiques.

Le bilan et le diagnostic stratégique consiste à faire l'état des lieux en vue de clarifier la vision, la mission et les valeurs.

Ces trois premiers éléments du processus de planification stratégique sont contenues dans les étapes ci-dessus proposées par les quatre auteurs ci-dessus cités. Pour stratégor, le bilan, le diagnostic stratégique et la clarification de la vision, de la mission et les valeurs concernent les étapes une à six.

Pour AFPLANE, ces trois premiers éléments du processus stratégique concerne les étapes une à trois.

Selon le processus stratégique proposé par BESCOS & al permet, le bilan, le diagnostic stratégique et la clarification de la vision, de la mission et des valeurs sont concernés par les étapes une et deux.

Quant à Kaplan et Norton on retrouve ces éléments à l'étape une qui consiste à développer la stratégie.

Pour Strategor, (2009 : 9), l'analyse SWOT permet de mettre en exergue les forces et les faiblesses ainsi que les opportunités et les menaces.

Elle s'effectue en vue de permettre à une organisation d'avoir une meilleure connaissance de son environnement interne et externe. Cette connaissance pourrait permettre de minimiser les éventuelles faiblesses et menaces et de maximiser sur les potentiels forces et opportunités de la stratégie.

Selon LEROY (2008 : 24), l'analyse SWOT met en rapport l'influence de l'environnement, les forces et les faiblesses de l'entreprise. Il ajoute que dans l'analyse SWOT, il est indispensable de déterminer quels sont les facteurs clés de succès d'une activité. Ces facteurs clés de succès sont des éléments stratégiques qu'une entreprise doit maîtriser pour être compétitive dans une activité donnée.

Destinée à la planification, l'analyse SWOT permet d'une part d'identifier les axes stratégiques et d'autre part de vérifier que la mise en œuvre d'une stratégie est en adéquation à sa description théorique.

Elle peut être utilisée :

- ✓ en évaluation ex ante pour définir les axes stratégiques ou s'assurer de sa pertinence ;
- ✓ en évaluation intermédiaire pour s'assurer de la pertinence et de l'adéquation de la mise en œuvre d'une stratégie par rapport à sa description théorique ;
- ✓ en évaluation ex post pour s'assurer de l'adéquation de la stratégie.

Selon le processus stratégique proposé Stratégor, la formulation d'objectifs stratégiques ou spécifiques, la proposition des stratégies, l'élaboration de plan d'actions et d'agenda de mise en œuvre sont concernées par les étapes sept, huit, neuf et dix.

Pour AFPLANE, la formulation d'objectifs stratégiques ou spécifiques, la proposition des stratégies sont regroupées dans l'étape quatre. Quant à l'élaboration de plan d'actions et d'agenda de mise en œuvre, elles se retrouvent dans l'étape cinq.

La proposition de processus stratégique de BESCOS & al regroupe la formulation d'objectifs stratégiques ou spécifiques et la proposition des stratégies à l'étape trois. L'élaboration de plan d'actions et d'agenda de mise en œuvre quant à elles se retrouvent à l'étape cinq.

Kaplan et Norton proposent la planification des opérations à l'étape trois, Elle concerne l'amélioration des processus clés, l'identification des facteurs clés de succès, la préparation des budgets, des différents plans et le tableau de bord opérationnel.

Contrairement aux autres auteurs, le processus de planification stratégique proposé par Kaplan et Norton met l'accent sur la planification opérationnelle.

Pour ces auteurs, la formulation d'objectifs stratégiques ou spécifiques et la proposition des stratégies contenues respectivement dans l'étape une. L'étape deux consiste à traduire la stratégie formulée en objectifs et mesures concrets afin de la communiquer auprès de toutes les unités et de l'ensemble du personnel. En outre, elle permet de définir des initiatives stratégiques. Selon Kaplan et Norton (2001 : 252), la traduction de la stratégie peut se faire par l'outil « balanced scorecard » qui indique comment chacun des acteurs contribue aux objectifs stratégiques.

Outres les étapes une jusqu'à trois qui portent principalement sur l'élaboration de la stratégie, Robert Kaplan et David Norton proposent deux autres étapes notamment l'étape quatre et cinq qui portent respectivement sur l'opérationnalisation de la stratégie ainsi que son évaluation.

L'étape quatre concerne le pilotage et à l'apprentissage. Elle consiste à faire le bilan, à tenir des réunions de travail opérationnelles et stratégiques, à faire une revue, et analyser les problèmes.

Selon Kaplan et Norton (2001 : 337-338), un apprentissage peut s'opérer en utilisant les réunions de direction pour réfléchir aux hypothèses derrière la stratégie et accepter de modifier ces hypothèses. Une bonne organisation des réunions devrait aboutir à la formulation d'une bonne stratégie ou d'apporter des corrections à une stratégie en cours de mise en œuvre. Cela passe par une bonne analyse documentaire, une rencontre avec des personnes ressources, une bonne sélection des participants, et une bonne formation des groupes thématiques (profil et taille du groupe).

Quant à l'étape cinq, Elle consiste à la vérification et à l'amélioration de la stratégie. Elle regroupe l'ensemble des examens approfondis, des évaluations de la stratégie, des études de rentabilité pour permettre la prise de décisions stratégiques ou la révision de la stratégie.

Il est nécessaire dans la mise en œuvre de toute stratégie, de mettre en place un dispositif efficace de mesure de la performance qui exige le respect d'un certain nombre de principes. Pour GIRAUD, & al. (2002 : 47) les principes à respecter dans la mise en place d'un dispositif de mesure de la performance sont constitués :

- ✓ du principe de pertinence de la mesure ;
- ✓ du principe de la contrôlabilité ;
- ✓ du principe de fiabilité ;
- ✓ du principe de simplicité et de lisibilité ;
- ✓ du principe de sélectivité.

Chapitre 4 : La planification opérationnelle

L'élaboration de la stratégie ne constitue pas la finalité de la planification stratégique. La concrétisation de la stratégie passe par l'élaboration d'un plan d'actions, d'un budget et la définition de modalités de mise en œuvre. Des outils de contrôle, de suivi et d'évaluation de la réalisation des activités sont aussi nécessaires afin de permettre de procéder à des recadrages à bonne date.

Le présent chapitre vise dans un premier temps à donner une définition de la planification opérationnelle puis dans un second temps à donner des outils nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie.

4.1. Définition de la planification opérationnelle

La planification opérationnelle vise à traduire les options stratégiques en actions concrètes en adéquation avec la mission de l'organisation. Elaborée sur un horizon de 2 à 3 ans, elle est du ressort des structures opérationnelles de l'organisation.

Selon CGAP (03/09/2012 : <http://www.microfin.com>), « la planification opérationnelle consiste à créer un cadre de mise en œuvre de la stratégie, elle se traduit par des projections financières concrètes et détaillées ».

Tarondeau & al (2006 : 177), stipulent que la planification opérationnelle vise à traduire les orientations stratégiques en programmes d'actions et en budgets.

BESCOS & al. (1997 : 132), ajoute que l'établissement de plans opérationnels comporte généralement les étapes suivantes :

- ✓ l'envoi aux responsables concernés du rappel des choix stratégiques, les Hypothèses économiques communes pour assurer l'homogénéité des approches, le calendrier à respecter, les documents à utiliser et les procédures à suivre ;
- ✓ le retour des projets de plans qui donne lieu à l'élimination des incohérences et à des arbitrages ;
- ✓ l'agrégation des différents plans chiffrés pour disposer d'une vue globale. En réalité, il s'agit d'aboutir à l'élaboration des documents de synthèse prévisionnels à l'horizon du plan : le compte de résultat prévisionnel, le plan de financement et le bilan prévisionnel.

Le plan opérationnel aboutit à la mise en place du budget des activités qui est un instrument de mise en œuvre de la politique de l'organisation.

4.2 Les outils de planification opérationnelle

La mise en œuvre d'une stratégie nécessite la conception d'un cadre institutionnel qui permet d'assurer efficacement les actions. Cette conception permet d'opérer le choix de l'institution qui assurera le leadership et la coordination ainsi que les acteurs qui interviendront dans la mise en œuvre de la stratégie. Outre le choix de l'institution, la détermination des mécanismes de fonctionnement par un document officiel est aussi indispensable.

Les outils nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie sont principalement le tableau de bord qui découle de la carte stratégique qui permet aussi l'élaboration du plan d'actions ainsi que la budgétisation des activités. Une bonne carte stratégique permet l'élaboration d'un tableau de bord cohérent qui permet à son tour de fournir un plan d'actions en adéquation avec les objectifs stratégiques.

4.2.1. L'élaboration de la carte stratégique et du tableau de bord prospectif

La carte stratégique et le tableau de bord prospectif sont des outils nécessaires pour l'opérationnalisation d'une stratégie. Ils sont étroitement liés car l'élaboration du tableau de bord prospectif passe par l'élaboration de la carte stratégique.

4.2.1.1. L'élaboration de la carte stratégique

L'élaboration de la carte stratégique se fait à partir de choix stratégiques définis au cours de la définition d'une stratégie. Elle permet de visualiser tous les éléments de la stratégie et faciliter la compréhension dans son ensemble. Elle permet une meilleure coordination et assure des liens entre les différents objectifs.

La carte stratégique est mise en place pour la première fois par Robert S. KAPLAN et David P. NORTON et illustre selon ses fondateurs, comment l'organisation envisage de réaliser sa mission et sa vision par le biais de relations de cause à effet.

Selon Kaplan & Norton (2004 : 31), la relation de cause à effet définit la chaîne logique par laquelle des biens incorporels seront transformés à leur valeur réelle. Pour eux, « les feuilles de route stratégiques et le tableau de bord prospectif apparaissent comme des mécanismes parfaits pour décrire les offres de valeur de l'entreprise puis pour aligner ses ressources de manière à augmenter la valeur ».

Ils ajoutent que quatre axes interviennent dans l'élaboration de la carte stratégique encore appelée feuille de route stratégique tout comme le tableau de bord prospectif. Ce qui peut favoriser des synergies d'entreprise à savoir la synergie financière, la synergie clients, la synergie processus interne et la synergie formation et développement professionnel.

Bouchard (2008 : 6) a ajusté la carte stratégique proposée par Kaplan et Norton pour correspondre à la réalité du secteur public québécois. Pour lui, le premier élément de la carte stratégique s'exprime sous la forme d'un continuum de contrôle, illustrant la portée d'une intervention en termes de répercussions sur l'environnement. Il se décline en quatre axes du continuum de contrôle : Environnement, Clients, Services et opérations ainsi que Gouverne.

✓ Environnement

Cet axe représente l'ensemble des phénomènes de tous ordres, facteurs sociaux, économiques ou technologiques, qui constituent le milieu dans lequel l'organisation évolue. C'est dans l'axe environnement que se situe la raison d'être d'une organisation, comme améliorer la santé de la population ou assurer la sécurité du public (Bouchard, 2008 : 9).

✓ Clients

L'axe clients se rapporte à la clientèle ou aux usagers ciblés par l'organisation et aux extrants. L'axe clients représente le point de vue du client et non celui du fournisseur de biens ou de services. C'est donc les résultats qui sont visibles aux clients ou aux usagers qui entrent dans cet axe (Bouchard, 2008 : 9).

✓ Services et opérations

Les gestionnaires s'appuient sur l'axe des services et opérations pour identifier les processus clefs de l'organisation, leur efficacité et leur efficience. Des préoccupations telles que le coût de revient, le contrôle de la qualité et les délais de production se situent dans cet axe (Bouchard, 2008 : 9).

✓ Gouverne

Le quatrième axe concerne l'encadrement de l'organisation, à l'interne (cadres de référence, codes d'éthique, directives, normes) mais aussi à l'externe (lois, règlements, politiques), qu'elle met en œuvre pour réaliser sa raison d'être (Bouchard, 2008 : 10).

4.2.1.2. L'élaboration du tableau de bord

Le tableau de bord prospectif est un instrument visant à mesurer le rendement de l'organisation et à concrétiser la stratégie. L'une des premières étapes du tableau de bord prospectif est l'élaboration d'une carte stratégique.

A partir des objectifs stratégiques regroupés dans les axes de la carte stratégique, sont définis des indicateurs. L'appréciation des indicateurs passe par l'identification de cibles qui permettent de dégager l'écart par rapport au résultat.

Pour GIRAUD & al. (2003 : 91), « un tableau de bord est un outil de gestion représentant les indicateurs –financiers et non financier- les plus pertinents pour permettre aux responsables de piloter la performance des activités ». C'est donc un ensemble d'indicateurs à destination des responsables, quel que soit leur niveau hiérarchique, en vue de leur permettre de connaître l'état d'avancement des programmes dont ils sont responsables de la mise en œuvre et pour lesquels ils doivent atteindre un objectif spécifique.

BOUQUIN (2001 : 398), ajoute que le tableau de bord répond à une triple question :

- ✓ l'état du système et son évolution constatés sont-ils normaux, par référence aux objectifs poursuivis ?
- ✓ les délégations s'exercent-elles dans les conditions d'efficacité désirées ?
- ✓ la situation actuelle va-t-elle durer ?

Les objectifs du tableau de bord sont donc de fournir une information aux différents responsables d'une entreprise, donner à chacun l'information dont il a besoin pour piloter.

4.2.2. Le plan d'actions et le budget

La réalisation des activités consiste selon OGER (2004 : 169) en la réalisation d'un ensemble de tâches ou actions. Leur réalisation engendre des coûts d'où la nécessité d'un budget.

4.2.2.1. Le plan d'actions

Le plan d'actions tout comme le budget est des outils étroitement liés et nécessaires à la traduction de la politique d'une organisation.

Le plan d'actions propose un moyen de parvenir aux objectifs stratégiques préalablement établis. Il représente la démarche préalable à l'exécution d'une plusieurs propositions et comprend généralement une vision, des orientations, des objectifs, des actions ou des interventions, un échéancier, des responsabilités et un budget.

Pour AFPLANE (1991 :97), les plans d'actions sont des documents écrits assurant la succession des actions en vue de mettre en œuvre une stratégie.

Le plan d'actions est accompagné du planning des activités qui consiste à identifier et détailler les activités, la période et éventuellement le lieu où elles se dérouleront, les ressources, la personne ou organisme qui sera le responsable de leur exécution et les résultats attendus.

Les outils qui permettent d'assurer le planning des activités peuvent être entre autres :

- ✓ le chronogramme qui permet de lister les activités classées par ordre chronologique tout en indiquant leur déroulement et leur articulation dans le temps ;
- ✓ le plan de travail qui fait apparaître en plus le lieu, les responsables et les résultats attendus ;
- ✓ le plan de gestion qui, outre les éléments contenus, dans le plan de travail, budgétise les ressources nécessaires à la mise en œuvre de chaque activité concourant à l'atteinte des objectifs de la stratégie. Le plan de gestion comprend aussi les activités de suivi-évaluation de la stratégie.

4.2.2.2. Le budget

Le budget, il permet d'estimer les capacités financières de l'organisation en vue d'une gestion optimale pour un horizon d'une année.

Selon HORNGREN & al. (2003 :4), « un budget est l'expression quantitative du programme d'actions proposé par la direction. Il contribue à la coordination et à l'exécution de ce programme. Il en couvre les aspects, tant financiers que non financiers, et tient lieu de feuille de route pour l'entreprise ».

En finances publiques, le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent pour une année financière, toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat (Ministère des Finances et du Budget 2, 2005 :11).

Il représente l'ensemble des moyens que l'Assemblée nationale consent de mettre à la disposition de l'exécutif pour la mise en œuvre de son programme d'activités annuel. Autrement dit, le budget est la traduction financière de la politique annuelle du gouvernement en matière de développement économique et social. A cet effet, les inscriptions budgétaires devraient être cohérentes avec le programme d'activités du gouvernement afin de faire de sa mise en œuvre une réalité à travers l'exécution du budget.

Afin d'assurer cette cohérence, l'élaboration du programme d'activités annuel assortit d'objectifs précis à atteindre devrait constituer le socle de la préparation budgétaire, la phase de traduction financière à travers les inscriptions budgétaires venant en aval du processus.

En entreprise, le budget global est constitué par :

- ✓ le budget des ressources ;
- ✓ le budget des charges ;
- ✓ le budget d'investissements ;
- ✓ le plan de trésorerie.

Dans l'administration publique tout comme dans toute autre organisation, la préparation du budget revêt un caractère politique et technique encadré par un ensemble de dispositions réglementaires. Il s'avère donc important pour tous les acteurs du processus de préparation du budget, de maîtriser ces éléments pour une plus grande efficacité du processus.

4.2.2.2.1 Les principales étapes de l'élaboration des budgets

En rappel, le budget est la traduction financière du programme d'activités annuel d'une organisation. Il devrait également reposer sur le programme d'activités annuel.

Autrement dit, le budget représente les moyens alloués à un département pour exécuter son programme d'activités annuel. Son élaboration obéit aux étapes ci-après.

4.2.2.2.1.1. L'identification des besoins

Il s'agit de faire l'effort d'identifier dans la mesure du possible les activités du département. Cette identification des activités devrait être exhaustive et intégrée. A cet effet, il est conseillé d'adopter une approche de résultat et non de moyen.

4.2.2.2.1.2. L'Evaluation des coûts des programmes

Il s'agit ici d'évaluer le coût des activités identifiées. Cette évaluation doit être assez précise et selon les types de dépenses et reposer dans la mesure du possible sur des coûts de référence ou autres éléments pouvant permettre de les crédibiliser.

4.2.2.2.1.3. La priorisation des activités

La priorisation doit permettre d'assurer la cohérence avec les objectifs recherchés mais également et surtout de faciliter la programmation de la mise en œuvre des activités dans le temps. Elle devrait offrir l'occasion de choisir les programmes les meilleures pour une allocation optimale des ressources en vue d'atteindre le maximum d'efficacité dans la gestion budgétaire.

4.2.2.2.1.4. La comparaison des coûts des activités avec les ressources financières disponibles

Cette étape consiste à comparer les coûts des activités retenues avec les ressources disponibles afin de respecter la contrainte de ressources.

Le travail de priorisation effectué devrait permettre le choix et le niveau des dépenses à retenir, le reste devant être programmé pour les tranches futures.

Les ajustements et la révision des activités initiales peuvent avoir un impact sur leurs échéances de réalisation.

4.2.2.2.1.5. L'examen du budget proposé

Les activités ainsi proposées font l'objet d'examen pour arrêter les montants définitifs.

L'élaboration du budget constitue un processus long et itératif qui nécessite l'implication de tous les acteurs tant au niveau central que déconcentré. C'est la phase au cours de laquelle toutes les priorités des différents départements doivent être exprimées pour une meilleure atteinte des objectifs de l'ensemble de l'organisation.

Cependant, il reste bien entendu qu'un budget très bien ficelé ne donnera aucun résultat s'il n'est pas exécuté conformément aux règles et procédures en vigueur.

4.2.2.2.2. L'exécution du budget

L'exécution du budget doit également requérir une attention particulière de la part de tous les acteurs en ce sens qu'elle constitue l'étape de concrétisation des actions prévues dans le document budgétaire. Elle devrait être bien maîtrisée par les différents gestionnaires des lignes budgétaires afin d'éviter les différents rejets et autres blocages de dossiers qui sont de nature à retarder la mise en œuvre des différentes activités de l'organisation.

4.2.2.2.2.1. Le calendrier

L'élaboration du budget est un processus qui nécessite la définition claire d'un calendrier. Le calendrier permet de définir les périodes d'élaboration et d'exécution du budget tout en permettant de faire ressortir à chaque phase de l'élaboration et d'exécution ce qui doit être réalisé et les rôles de chaque acteur. Il doit être mis en place avant sa période d'exécution afin de permettre sa meilleure réalisation.

4.2.2.2.2.2. Les acteurs

La mise en place du budget d'une organisation fait intervenir plusieurs acteurs. Les principaux acteurs peuvent être la Direction générale, les directions de services et les autres structures rattachées, le contrôle de gestion.

✓ La direction générale

Elle fixe les objectifs en fonction de la mission de l'organisation et donne les orientations pratiques. Elle joue aussi un rôle de coordination dans la mise en œuvre du processus budgétaire. Elle est responsable pour défendre le budget auprès du Conseil d'Administration ou autres structures d'approbation.

✓ Les directions de services ou structures rattachées

Elles sont responsables de l'élaboration des budgets opérationnels en fonction des objectifs que la direction générale les a assignés.

✓ Le contrôle de gestion ou de l'exécution budgétaire

Le contrôle de gestion vu son rôle au sein de l'organisation est susceptible de donner une appréciation sur l'objectivité des prévisions de dépenses par rapport aux objectifs de l'organisation.

4.2.2.2.3. Le contrôle budgétaire

Pour Bouquin (in GUMB, 2000 : 179), « la finalité du contrôle de gestion n'est pas tant de rendre l'action conforme avec les budgets que l'aligner avec la stratégie ».

Ce point de vue de Bouquin montre que le contrôle permet de corriger les détails s'éloignant des attentes.

Il ajoute que le contrôle budgétaire est important parce qu'il fournit une information indispensable aux dirigeants et aux autres responsables qui s'engagent sur des objectifs et utilisent des ressources de l'organisation (BOUQUIN, 2001 : 388).

Ce chapitre a permis de donner dans un premier temps quelques définitions de la planification opérationnelle suivi dans un second temps d'éléments qui concourent à la bonne mise en œuvre d'une stratégie. Il est ressorti que la mise en œuvre de la stratégie élaborée à l'issue de la planification stratégique nécessite une meilleure sélection des activités adéquates et un budget y relatif.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Chapitre 5 : La méthodologie de l'étude

Ce chapitre vise à donner une explication détaillée des techniques et méthodes qui permettent de collecter le plus objectivement possible les données nécessaires à la réalisation de cette étude.

5.1. Modèle d'analyse

Pour mieux conduire notre étude, quatre (04) étapes sont identifiées à l'issue de la revue documentaire qui sont :

- ✓ présenter la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso et expliquer le processus de sa mise en œuvre (Exécution des activités de mobilisation de ressources et de dépenses) ;
- ✓ analyser la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso suivant la matrice SWOT pour mettre en évidence les faiblesses et les menaces ;
- ✓ analyser les difficultés identifiées à partir des faiblesses et les menaces et proposer des solutions appropriées ;
- ✓ présenter les résultats atteints à la fin de la première phase (2006-2010) de mise en œuvre du plan d'actions de SNMF.

Le modèle ci-après a été proposé en vue de mener à bien la présente étude. Il met en rapport deux types de variables à savoir la variable explicative et la variable expliquée.

La variable expliquée est constituée par l'ensemble des difficultés rencontrées au cours de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Microfinance. Lesquelles difficultés influencent négativement la réalisation des activités qui à son tour explique les résultats atteints à l'issue de la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance.

Les variables explicatives sont constituées d'une part par les facteurs internes et d'autre part par les facteurs externes.

L'analyse de ces facteurs permet de mettre en exergue les faiblesses et les menaces qui engendrent des difficultés au cours de la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance.

5.1.1. Présentation de la stratégie nationale de microfinance

La présentation de la stratégie nationale de microfinance va consister à donner le contenu de la stratégie. Il sera décrit le processus de mise en place de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso, sa vision, sa mission, ses principes directeurs, son objectif global, ses objectifs stratégiques.

Cela pourrait se faire par l'exploitation de la documentation qui existe dans ce sens. Parmi ces documents, on peut citer le document de stratégie, le manuel de procédure le cas échéant et l'ensemble des textes pris à cet effet.

En outre, l'entretien avec les acteurs en charge de l'élaboration et/ou de la mise en œuvre de cette stratégie d'une part sur le processus de mise en œuvre de la SNMF et d'autre part sur les difficultés rencontrées pourrait consolider les informations recueillies dans les documents.

5.1.2. Analyse de la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso

Cela va consister dans un premier temps à présenter les différentes étapes qui se sont succédées dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso. En outre, il sera donné les principales étapes qui se succèdent dans le cadre de la mobilisation de ressources et d'exécution de dépenses au profit de la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso.

Cela pourrait se faire à partir de l'exploitation des données issues de la revue documentaire, des entretiens, et des questionnaires administrés.

Cette analyse devrait permettre de juger de la pertinence et éventuellement de la cohérence des activités entrant dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance au Burkina.

Elle a pour but de prendre en compte, dans la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso, à la fois les facteurs internes et externes, en pérennisant les forces et les opportunités et en minimisant les effets des faiblesses et des menaces.

5.1.3. Identification des difficultés à partir des faiblesses et des menaces

Les difficultés rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre de la SNMF/BF découlent principalement de ses faiblesses et de ses menaces.

La liste des difficultés pourrait être établie à partir des conclusions des travaux des entretiens individuels, de l'administration du questionnaire, des observations directes et de l'exploitation de documents concernant la SNMF/BF.

5.1.4. Analyse les difficultés identifiées

L'analyse des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Microfinance a pour but d'identifier leurs causes ainsi que les conséquences qui peuvent en résulter grâce à l'exploitation des données collectées dans le cadre des enquêtes et des entretiens réalisées. En outre, les données issues de la revue documentaire sur la microfinance au Burkina Faso ainsi que l'observation directe seront exploitées pour enrichir l'analyse. Enfin, nous proposerons des solutions appropriées pour pallier ces difficultés.

5.1.5. Présentation des résultats à la fin de la première phase de mise en œuvre du PA-SNMF/BF

La présentation des résultats devrait permettre de s'assurer de leur adéquation avec les difficultés rencontrées dans le cadre de la SNMF.

5.2. Collecte des données (Méthode et outils)

Les données seront collectées à partir de la revue documentaire, des réunions de groupe, des entretiens à base de guide d'entretien et un questionnaire élaboré.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

5.2.1. La revue documentaire

Elle consistera à l'exploitation de documents contenant les informations nécessaires à la bonne conduite de l'étude. La revue de littérature portera aussi bien sur les documents de la stratégie nationale de microfinance que sur le secteur d'activité.

5.2.2. Le questionnaire (annexe 1)

Le questionnaire élaboré et administré a pour objectif d'identifier dans un premier temps les forces et les faiblesses puis les opportunités et les menaces. Cela permettrait de déduire des difficultés qui en découlent. Ce questionnaire a été administré au personnel de l'UTE et à des représentants de certaines structures œuvrant pour le développement de la microfinance. L'échantillon est consigné dans le tableau ci-après :

Tableau 2 : Echantillon du questionnaire

Structure	Nombre de personnes concernées
UTE	5
Direction des Etudes et de la Planification du Ministère de l'Economie et des Finances	2
AP/SFD	2
ACDI	1
Direction Générale du Budget	3
Direction Générale des Marchés Publics	2
Direction Générale du Contrôle Financier	3
Direction Générale de la Coopération	2
TOTAL	20

5.2.3 Les entretiens

La tenue d'entretiens avec des acteurs de l'élaboration et/ou de la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso a pour objectif de recenser des difficultés rencontrées.

Le public cible concerne :

- ✓ le président du comité de pilotage ;
- ✓ la Directrice de la Microfinance ;
- ✓ le président de l'Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés ;
- ✓ les Directeurs des Systèmes Financiers Décentralisés notamment, l'Agence Communautaire pour le Financement de la Micro-Entreprise, le Groupe d'Accompagnement à l'Investissement et à l'Épargne, la Société Micro Invest Finance Burkina SA, la Caisse Baïtoul Maal, le Fonds d'Appui aux Activités Rémunératrices des Femmes ;
- ✓ un représentant de la Direction Générale du Budget notamment le service en charge du suivi des comptes d'affectation spéciales du trésor ;
- ✓ un représentant de la Direction Générale du Contrôle Financier ;
- ✓ la Directrice de l'administration et des finances du Ministère de l'économie et des finances ;
- ✓ le Directeur général des marchés publics.

L'entretien va se réaliser à partir d'un guide d'entretien joint en annexe 2. Cependant, les réponses apportées par les interlocuteurs peuvent permettre de poser de nouvelles questions ou d'approfondir davantage certaines questions.

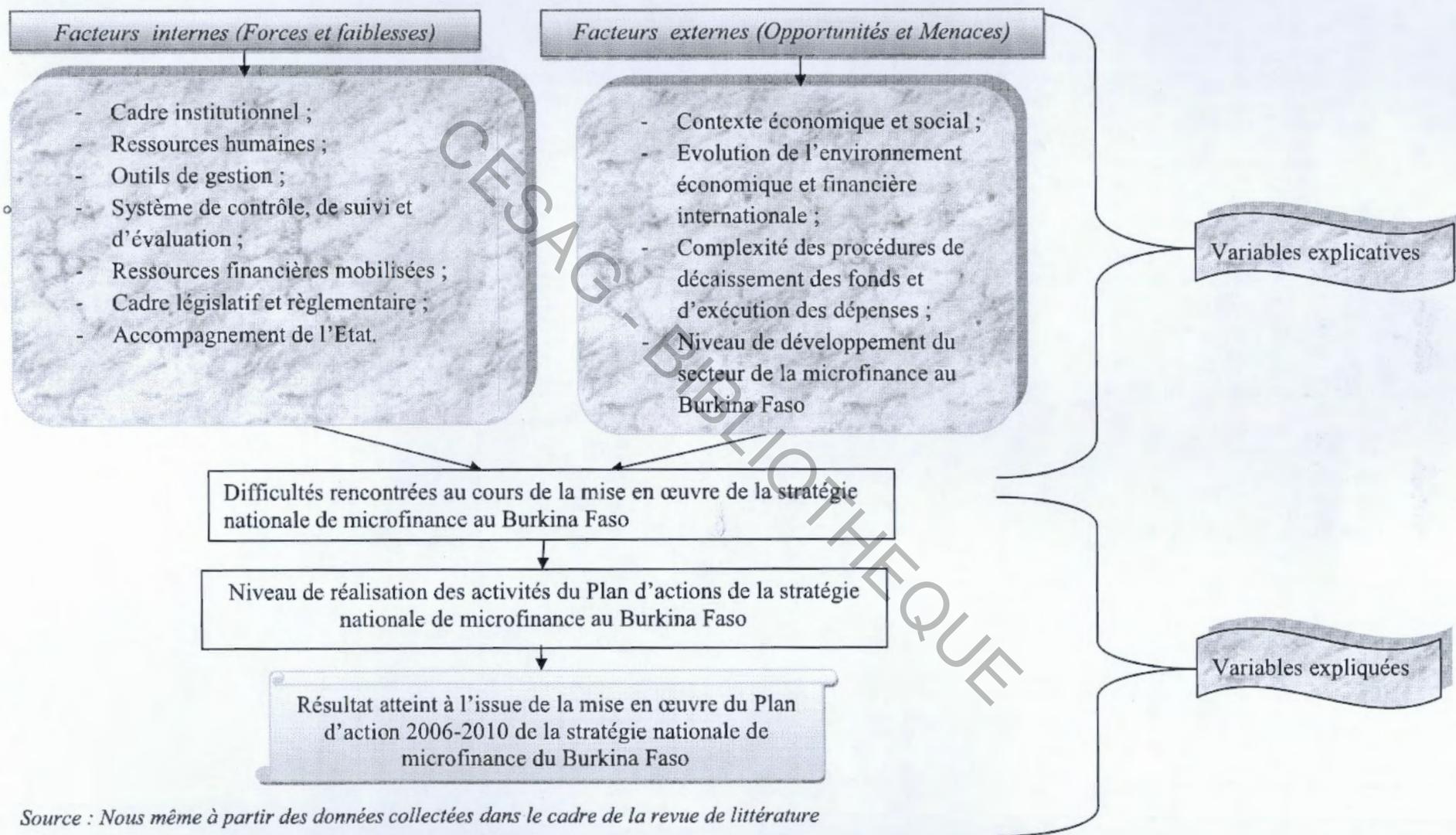
Elle se fera à partir d'un planning de commun accord avec les acteurs concernés.

5.2.4. L'observation directe

Elle va consister en l'observation du déroulement des processus, des activités et des tâches au sein de l'UTE.

L'observation va permettre de voir comment l'UTE assure la coordination des activités de mobilisation de ressources et d'exécution des dépenses. Cela va nous permettre de donner notre appréciation.

Figure 1 : Modèle d'analyse



Source : Nous même à partir des données collectées dans le cadre de la revue de littérature

5.3. Analyse des données

Les informations collectées à partir de l'administration du questionnaire, de l'exploitation des documents concernant la SNMF, de l'observation directe et de l'entretien devraient permettre d'identifier les difficultés qui seront à leur tour analysées.

Le modèle d'analyse retenu permet une présentation de la démarche de notre étude en vue d'atteindre de meilleurs résultats. Il est cependant nécessaire de signaler que les résultats de l'étude sont aussi fonction du degré d'implication de l'ensemble des acteurs.

Les outils élaborés dans le cadre de la présente étude en vue de la collecte des données ont été conçus sur la base des documents exploités pour la revue de littérature.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Conclusion de la première partie

Cette partie qui a porté sur la revue de littérature et la méthodologie de recherche a permis de définir la microfinance et sa capacité de lutter contre la pauvreté. En outre, nous avons mis en exergue des réflexions sur le concept de la stratégie, du processus de planification stratégique et de planification opérationnelle.

Ces différentes réflexions nous ont permis de reconnaître l'importance d'une stratégie pour les besoins de développement d'une organisation et sa possibilité d'être appliquée dans beaucoup de domaines de la vie.

De ces analyses, il est ressorti que les résultats de la mise en œuvre d'une stratégie pourraient être tributaires du processus de définition de la stratégie et/ou le dispositif mis en place pour sa mise en œuvre.

La méthodologie proposée nous permettra d'atteindre les objectifs de l'étude. Elle sera appliquée dans la seconde partie de nos travaux. Elle consistera en la définition du processus de mise en place de la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso, en sa présentation et sa mise en œuvre. Les difficultés découlant des faiblesses et des menaces de la stratégie devraient être analysées en vue d'identifier les principales causes, et les principales conséquences afin de proposer des solutions appropriées.

DEUXIEME PARTIE : Cadre pratique de l'étude

Introduction de la deuxième partie

La revue documentaire a permis de prendre connaissance des différents travaux de recherches sur la microfinance, la stratégie, la planification stratégique et la planification opérationnelle. Elle permet de comprendre d'une part le processus de l'élaboration d'une stratégie, d'autre part les principales étapes de la planification opérationnelle.

La présente partie va se pencher sur les aspects pratiques de la stratégie, de la planification stratégique et de la planification opérationnelle, notamment de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso.

Il faut noter que le développement du secteur de la microfinance au Burkina Faso en fait est une composante importante dans l'environnement financier du pays. Il dispose d'une grande capacité d'atteindre les pauvres afin d'améliorer leur accès aux services financiers pour la lutte contre la pauvreté qui fait partie des priorités du gouvernement. Cette situation a abouti à l'élaboration d'une stratégie nationale de microfinance dont la mise en œuvre rencontre des difficultés.

Notre objectif pour cette partie est d'étudier la stratégie nationale de microfinance particulièrement son contenu, sa mise en œuvre ainsi que les difficultés qu'elle a rencontrées entre 2006-2010. A cet effet, l'étude va consister :

- ✓ au chapitre 6 en la présentation de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso et de son plan d'actions ;
- ✓ au chapitre 7 en la présentation de la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso ;
- ✓ au chapitre 8 en l'analyse des difficultés dans la mise en œuvre du Plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance. ;
- ✓ au chapitre 9 en l'analyse des résultats de la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance pour la période 2006-2010.

6.1.1. L'adoption de la méthodologie d'élaboration de la stratégie

L'adoption de la méthodologie d'élaboration de la stratégie, a fait l'objet d'une rencontre d'échanges avec tous les principaux acteurs du secteur qui a permis de recueillir leur avis du processus de mise en place de ladite stratégie. Après la définition de la méthodologie et du plan de rédaction de la stratégie, un groupe restreint a été mis en place pour assurer les travaux de rédaction. Il était constitué :

- ✓ de représentants des institutions de microfinance dont l'Association Professionnelle des Institutions de Microfinance du Burkina Faso (APIM-BF), l'actuelle (Association professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés du Burkina Faso (AP/SFD-BF) ;
- ✓ de représentants de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ;
- ✓ de représentants des départements ministériels autres que le Ministère en charge des finances ;
- ✓ de personnes ressources (professeurs d'université, consultants et experts dans le domaine de la microfinance au Burkina Faso) ;
- ✓ de la Direction des Affaires Monétaires et Financières en charge du suivi des institutions de microfinance pour le compte du Ministère en charge des finances.

Cette étape a consisté en l'exploitation de données collectées auprès de tous les acteurs par les différents membres du groupe de travail. Les travaux étaient présidés par le Président de l'AP/SFD-BF jusqu'au dépôt du document provisoire.

6.1.2. Les réunions de travail

Les travaux d'élaboration ont fait l'objet de plusieurs rencontres du groupe restreint pour s'accorder sur la vision du secteur de la microfinance et la mission à lui assigner.

Il faut noter qu'après la définition de la vision et de la mission, les travaux de rédaction ont été confiés à des consultants assistés de personnes ressources, membres du groupe de travail préalablement définis. Les travaux de ce groupe ont consisté en la collecte des informations suivie de leur exploitation pour la rédaction du document de stratégie. Les consultants assistés de personnes ressources ont conduit le processus jusqu'à l'élaboration du document provisoire de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso.

6.1.3. La finalisation et l'adoption du document de la stratégie

La version provisoire du document de la stratégie a fait l'objet de plusieurs amendements par les acteurs du secteur de la microfinance du Burkina Faso au cours d'ateliers tenus à cet effet.

En outre, des discussions avec les plus hautes autorités du Ministère en charge des finances et avec les cadres des ministères techniques, des programmes et projets impliqués dans la microfinance ont été organisées en vue de recueillir leurs amendements.

La prise en compte de ces amendements a permis la finalisation du document de la stratégie nationale de microfinance et son approbation par le Gouvernement en conseil des ministres.

6.2 Les composantes de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso

En vue de mieux jouer son rôle dans la lutte contre la pauvreté, le Burkina Faso s'est doté d'une stratégie nationale de microfinance qui repose sur les fondements suivants :

- ✓ la volonté de l'Etat burkinabè à faire du secteur de la microfinance un outil efficace de lutte contre la pauvreté ;
- ✓ la nécessité d'harmoniser l'intervention des Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) avec les différentes stratégies de développement en cours ;
- ✓ la nécessité de créer un environnement favorable au développement de la microfinance au Burkina Faso.

Quant aux principes directeurs, ils visent l'équité, l'éthique, la transparence et la protection des actifs des clients.

6.2.1 La vision de la stratégie nationale de microfinance

La vision de la stratégie nationale de microfinance est l'idéal que le gouvernement du pays veut réaliser par rapport à la situation actuelle. Elle décrit l'image future du secteur que l'ensemble des acteurs partage à un moment donné et est la suivante : « La microfinance doit être un outil de lutte contre la pauvreté, viable, durable, diversifié tant sur le plan institutionnel que sur le plan de l'offre de produits et services et opérant dans un environnement socio-économique, légal, réglementaire et fiscal favorable au développement »

(Ministère des Finances et du Budget, 2005 :22). Cette projection de l'évolution du secteur constitue la fondation sur laquelle se greffent les objectifs et les actions. La définition de la vision de la stratégie nationale de microfinance est fondée sur :

- ✓ la volonté du Gouvernement, réaffirmée dans les principaux référentiels de développement (OMD, CSLP) d'accorder une haute priorité au secteur de la microfinance ;
- ✓ la recherche d'une nécessaire cohérence avec les orientations édictées dans les politiques nationales et sectorielles.

6.2.2 La mission de la Stratégie nationale de microfinance

La mission visée par la stratégie nationale de microfinance est la vocation du gouvernement burkinabè pour l'atteinte de la vision. Elle vise à « offrir de façon permanente des services financiers (épargne, crédit, assurance, transfert,...) et non financiers (informations, sensibilisation, suivi-conseils, formation,...) diversifiés et adaptés aux besoins du plus grand nombre et en particulier aux catégories sociales n'ayant pas accès aux services bancaires » (Ministère des Finances et du Budget 3, 2005 :22).

6.2.3 Les objectifs de la Stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso

L'objectif global de la stratégie nationale de microfinance est d'améliorer l'accès de la majorité de la population en quantité et en qualité aux produits financiers en professionnalisant et en organisant le secteur d'une part et en l'articulant au secteur financier national à l'horizon 2015 (Ministère des Finances et du Budget3, 2005 : 23).

Elle vise cinq (05) objectifs stratégiques qui sont :

- ✓ améliorer le cadre légal, réglementaire et fiscal dans lequel évoluent les SFD pour permettre d'assurer la transparence et une saine émulation entre elles ;
- ✓ renforcer les capacités des SFD afin de les rendre plus professionnelles ;
- ✓ permettre aux SFD de développer et de diversifier les produits et services financiers offerts à leur clientèle ;
- ✓ renforcer le cadre institutionnel pour une meilleure surveillance du secteur de la microfinance ;

- ✓ améliorer l'information sur le secteur de la microfinance de manière à favoriser son intégration au système financier global.

6.3. Le Plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso

Le PA-SNMF fait suite à l'élaboration de la stratégie nationale de microfinance. Il se présente comme un référentiel technique à l'ensemble des interventions des différents acteurs du secteur. Il s'explique par la nécessité de mettre en œuvre les actions et activités en vue d'atteindre les objectifs de la stratégie nationale de microfinance pour accélérer et dynamiser à court ou moyen terme le processus de professionnalisation des acteurs du secteur de la microfinance au Burkina Faso.

L'élaboration et la mise en œuvre du Plan d'actions est fondée sur un certain nombre de principes directeurs qui s'inscrivent en droite ligne avec ceux du CSLP en vue d'une meilleure promotion du secteur de la microfinance. Ces principes sont les suivants :

- ✓ la promotion de la bonne gouvernance qui est marquée par la reconnaissance des diversités, des valeurs de la transparence et de la démocratie ;
- ✓ le développement du capital humain en vue d'assurer la qualité et la quantité des ressources humaines indispensables pour un secteur de la microfinance sain et viable ;
- ✓ le renforcement du partenariat entre les différents acteurs qui devrait assurer un partenariat soutenu entre l'Etat, les SFD et les partenaires techniques et financiers.

6.3.1. Les mesures spécifiques et résultats attendus du plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso

En vue d'atteindre les objectifs stratégiques du Plan d'actions, treize (13) mesures spécifiques et résultats attendus ont été définis conformément aux informations contenues dans le tableau ci-après.

Tableau 3: Synthèse des objectifs stratégiques, des mesures spécifiques et des résultats attendus

Objectifs stratégiques	Mesures spécifiques	Résultats attendus
1. Améliorer le cadre légal, réglementaire et fiscal	1.1. Aménager le cadre légal et réglementaire	1.1.1. Le cadre légal et réglementaire des SFD est révisé pour prendre en compte les nouveaux défis
	1.2. Aménager le cadre fiscal des SFD	1.2.1. Un cadre fiscal harmonisé et plus incitatif est défini au profit des SFD
2. Renforcer les capacités des SFD	2.1. Améliorer la gouvernance et les méthodes d'approche des institutions de microfinance	2.1.1. Les SFD ont acquis plus de professionnalisme et bénéficient de plans d'appui
	2.2. Développer les ressources humaines SFD	2.2.1. Les SFD disposent de ressources humaines compétentes
	2.3. Mettre en place des mécanismes de renforcement des ressources financières des SFD	2.3.1. Des mécanismes de renforcement des ressources financières sont mis en place
3. Permettre aux SFD de développer et de diversifier les produits et services financiers	3.1. Appuyer les SFD pour la couverture du territoire national	3.1.1. Une large couverture du pays par des SFD est assurée
	3.2. Accompagner les SFD dans la diversification de l'offre des produits et services financiers	3.2.1. Les SFD améliorent et développent leur offre de produits et services financiers pérennes
	3.3. Mettre en place des mécanismes d'accompagnement des SFD dans le cadre de l'offre de services non financiers	3.3.1. Des mécanismes d'accompagnement des SFD sont mis en place

4. Renforcer le cadre institutionnel	4.1. Assainir et consolider le secteur de la Microfinance	4.1.1. Les SFD non en règle ou en difficultés sont identifiées et des actions sont mises en œuvre pour leur régularisation et/ou leur redressement ou restructuration
	4.2. Doter la structure chargée du contrôle des SFD en moyens nécessaires et suffisants	4.2.1. Les capacités opérationnelles de la structure de supervision sont renforcées
	4.3. Renforcer les capacités de l'Association Professionnelle des SFD du Burkina Faso (AP-SFD/BF)	4.3.1. L' AP-SFD/BF est reconnue comme l'unique interlocuteur de la profession
	4.4. Instituer un cadre de concertation et un organe décisionnel interministériel	4.4.1. Une coordination efficace des interventions du secteur est assurée
5. Améliorer l'information sur le secteur de la microfinance	5.1. Mettre en place des outils d'aide à la décision et à la prévention des risques	5.1.1. Des outils d'aide à la décision et à la prévention des risques sont opérationnels

Source : Nous même à partir de données contenues dans le document du PA-SNMF/BF (2005 : 10-12)

6.3.2. Les actions éligibles

Les actions éligibles aux financements du PA-SNMF sont en priorité en adéquation avec les objectifs stratégiques de la SNMF.

Elles sont constituées principalement :

- ✓ de la relecture des textes règlementaires et l'harmonisation des mesures fiscales incitatives pour les SFD ;
- ✓ de l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'appui et /ou des plans d'affaires ;
- ✓ de l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement et /ou des plans de formation ;
- ✓ du développement des ressources humaines (la formation des agents, des membres des organes dirigeants et des clients) ;
- ✓ de la mise en place et l'amélioration des systèmes de gestion, de contrôle et de comptabilité ;
- ✓ de la consolidation des SFD et de leurs dispositifs d'appui ;
- ✓ de la création de mécanismes facilitant l'accès des SFD aux financements ;
- ✓ de l'extension des SFD dans les zones et/ou segments non encore couverts ;
- ✓ de la diversification et le développement de l'offre des produits et services financiers et non financiers ;
- ✓ de l'assainissement du secteur et le renforcement de la surveillance ;
- ✓ de l'organisation de la profession et le renforcement des capacités de l'AP-SFD/BF ;
- ✓ de la réalisation d'études spécifiques : impact économique des SFD, mise au point de nouveaux produits financiers (étude de faisabilité) ;
- ✓ de l'appui conseil et les audits externes des SFD ;
- ✓ de l'opérationnalisation et la gestion des bases de données sur les activités des SFD ;
- ✓ du développement d'outils d'aides à la décision, au contrôle des impayés et la gestion des risques ;
- ✓ de la mise en place de cadre d'échanges et de concertation sur les activités des SFD.

6.3.3. les bénéficiaires du financements du PA-SNMF

Les structures éligibles aux financements du PA-SNMF sont constituées par les SFD dont l'activité se résume au crédit et/ou l'épargne, les banques ou établissements financiers dans le cadre des leurs opérations de microfinance, les dispositifs d'appui technique des SFD et les mécanismes d'accès aux financements des SFD et/ou des PME/PMI, l'AP-SFD/BF et la DMF.

L'accès aux financements du PA-SNMF exige un certain nombre de conditions qui sont ci-dessous citées :

- ✓ être une institution officiellement reconnue par le Ministère des Finances et du Budget ;
- ✓ être une structure juridiquement indépendante ou un ensemble de structures organisées en réseau et représentées par une structure faîtière ou centrale ;
- ✓ avoir une bonne gestion financière et comptable avec des bilans régulièrement établis et respectant les normes édictés par la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ;
- ✓ avoir des perspectives de viabilité réalistes et réalisables à moyen terme (3 ans à 5 ans) ;
- ✓ être membre de l'AP-SFD/BF.

6.3.4. Le budget du plan d'actions et ses sources de financement

La réalisation des activités pour l'atteinte des objectifs de la SNMF entraîne des coûts qui nécessitent la recherche de financements.

6.3.4.1. Le coût de la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance du plan d'actions (2006-2010)

Le coût du plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance est estimé à douze milliards cent cinquante cinq millions quatre cent trente trois milles 12 155 433 000 F CFA. Les éléments constitutifs du coût du PA-SNMF/BF sont synthétisés dans le tableau ci-après.

Tableau 4: Coût de mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Microfinance du Burkina Faso

Rubriques	Coût total estimé en (FCFA)
Axé 1 : Amélioration du cadre légal, réglementaire et fiscal	60 000 000
Axé 2 : Renforcement des capacités des SFD	7 603 500 000
Axé 3 : Développement et diversification des services financiers	620 000 000
Axé 4 : Renforcement du cadre institutionnel	2 586 000 000
Axé 5 : Amélioration de l'information sur le secteur	116 000 000
Fonctionnement de l'UTE (Salaires et fonctionnement)	242 400 000
Assistance technique internationale / Court terme	279 120 000
Assistance technique internationale / long terme	276 000 000
Investissement commun	328 413 000
Imprévus	44 000 000
TOTAL	12 155 433 000

Source : Document du PA-SNMF/BF (2005 : 25)

6.3.4.2. Le financement du plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance

Les principaux bailleurs qui interviennent dans le financement du plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance pour la période 2006-2010 sont constitués de l'Etat burkinabè, du PNUD/FENU, de l'Ambassade du CANADA et de l'Ambassade du Danemark. Les engagements de financement de ces bailleurs sont contenus dans le tableau ci-après. Le montant des engagements des bailleurs se situe à 9 404 482 000 F CFA contre un coût total du PA-SNMF de l'ordre de 12 155 432 970 F CFA. Il en résulte un financement non acquis d'un montant de 2 750 950 970 F CFA.

Tableau 5: Synthèse des bailleurs du PA-SNMF/BF

Bailleurs	Montant annoncé
Etat / contrepartie nationale	574 965 000
DANIDA (Royaume de Danemark) (1)	3 378 517 000
CANADA	3 945 000 000
Contribution diverses (PAFASP+PDA)	16 000 000
Recettes diverses	
SOUS TOTAL PANIER COMMUN	7 914 482 000
PNUD/FENU	1 490 000 000
SOUS TOTAL PRESEM	1 490 000 000
TOTAL ANNONCES	9 404 482 000
Financement non encore acquis	2 750 950 970
TOTAL	12 155 432 970

Source : Données UTE rapport de clôture du PA-SNMF 2006-2010

6.3.4.3. Les approches de gestion budgétaire retenues pour la mise en œuvre du PA-SNMF

Deux approches de gestion budgétaire sont retenues pour la mise en œuvre du PA-SNMF. Il s'agit de l'approche compte d'affectation spécial et l'approche projet.

L'approche compte d'affectation spécial est retenue pour les Partenaires qui contribuent au financement du Plan d'Actions selon le principe de fongibilité des ressources. Ils interviennent ensemble sous la forme d'un panier commun sans distinction des axes ou des activités à financer.

Quant à l'approche projet, elle est retenue pour les PTF dont les procédures ne permettent pas de contribuer au financement du PA-SNMF selon le principe de la fongibilité des ressources. Des actions et/ou des activités bien précises (assistance technique par exemple) sont donc ciblées par ces PTF et financées sous forme de projets.

Le présent chapitre a montré que la stratégie nationale de microfinance a été élaborée par une équipe pluridisciplinaire. L'élaboration de son plan d'actions est partie de ses objectifs pour

définir des mesures et résultats attendus. A partir de ces mesures et résultats ont été définies les actions à inscrire dans le plan d'actions.

Certaines activités du plan d'actions ont retenu l'attention de partenaires techniques et financiers internationaux qui ont pris l'engagement de les financer. La mise en œuvre proprement dite des activités pour la période 2006-2010 était assurée par un projet logé au sein d'une direction du Ministère de l'économie et des finances et sous le contrôle d'un comité de financement et d'un comité de pilotage.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

- ✓ d'approuver et d'opérationnaliser les recommandations de la revue annuelle du plan d'actions.

En outre, sur la base du dispositif de suivi-évaluation mis en place, le comité de pilotage assure le suivi des risques et de la réalisation des hypothèses.

Il est composé ainsi qu'il suit :

- ✓ le Secrétaire Général du Ministère chargé des finances qui assure la présidence du comité ;
- ✓ le Directeur Général de la Coopération ;
- ✓ le Directeur Général du Budget ;
- ✓ le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique ;
- ✓ un représentant du ministère chargé de l'économie ;
- ✓ un représentant du ministère chargé de l'agriculture ;
- ✓ un représentant du ministère chargé de l'administration territoriale ;
- ✓ un représentant du ministère chargé du commerce ;
- ✓ un représentant du ministère chargé de la justice ;
- ✓ les représentants des partenaires techniques et financiers ;
- ✓ le Président de l'Association Professionnelle des Institutions de Microfinance du Burkina Faso.

Le secrétariat technique du comité de pilotage est assuré par le Président du comité de Coordination du PA-SNMF assisté de l'Unité Technique d'Exécution.

7.1.2. Le Comité de Coordination

Il est l'organe chargé de la coordination opérationnelle de la mise en œuvre du Plan d'actions. Il a pour mission essentielle de veiller à ce que les activités du Plan d'actions soient réalisées conformément aux décisions prises par le Comité de Pilotage. Il assure l'examen des demandes d'appui formulées par les institutions de microfinance et décidera des subventions à accorder. Il a pour attributions principales :

- ✓ de veiller à la mise en œuvre des décisions du Comité de Pilotage et au respect des objectifs du PA-SNMF ;

- ✓ d'examiner et d'approuver les projets de programme d'actions et budget annuel du PA-SNMF, préparés par l'unité technique d'exécution, à soumettre au Comité de Pilotage ;
- ✓ d'examiner et approuver les demandes d'appui des groupes cibles, les dossiers d'appels d'offres restreints, les résultats des dépouillements et les contrats d'objectifs ;
- ✓ de suivre l'état d'avancement des activités du PA-SNMF trimestriellement ;
- ✓ de suivre l'exécution du budget approuvé par le Comité de Pilotage ;
- ✓ d'approuver les termes de référence des études spécifiques du PA-SNMF.

Pour jouer au mieux son rôle, le Comité de Coordination du Plan d'actions est composé de représentants issus des structures directement concernées par le secteur de la microfinance qui sont :

- ✓ la Structure chargée du suivi et du contrôle des SFD au sein de la DGTCP (ou Tutelle) qui assure la présidence ;
- ✓ le Secrétariat exécutif de l'AP-SFD/BF ;
- ✓ la BCEAO ;
- ✓ l'UTE qui assure le secrétariat technique.

7.1.3. La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

La maîtrise d'ouvrage de la mise en œuvre de la SNMF/BF est assurée par le Ministère en charge des finances qui délègue sa responsabilité à la DGTCP. Elle est placée sous l'autorité du Secrétariat général dudit département ministériel.

A ce titre, la DGTCP veille à la mise en place et au fonctionnement d'un mécanisme véritablement concerté, permettant à chaque acteur de jouer pleinement son rôle. Elle fournit l'appui institutionnel nécessaire à l'exécution du plan d'actions. De ce point de vue, elle a assuré la mise en place de l'UTE et lui a délégué la gestion quotidienne du Plan d'actions. En outre, elle veille à la tenue régulière des différentes sessions du Comité de Pilotage et du Comité de coordination du PA-SNMF conformément aux dispositions des textes portant création de ces organes.

La DGTCP assure par ailleurs la responsabilité de la gestion financière du PA-SNMF conformément aux approches de gestion budgétaire retenues pour la mise en œuvre du Plan

d'actions. Une délégation d'ordonnancement à l'UTE a été envisagée pour certains niveaux de dépenses dans un souci de célérité.

La DGTCP est également responsable pour la signature des marchés de prestations ainsi que des contrats d'appui et/ou de subvention des SFD qui devront cependant requérir au préalable le visa technique de l'UTE.

7.1.4. La Direction de la microfinance

La Direction de la Microfinance (DMF) a pour mission d'exercer la tutelle du Ministère chargé des Finances sur les SFD du Burkina en matière de surveillance. Elle est placée sous l'autorité de la DGTCP et :

- ✓ veille à l'application de la réglementation en vigueur sur les SFD ;
- ✓ instruit toutes les demandes d'autorisation d'exercice des activités d'épargne et de crédits avant leur soumission à l'autorité compétente pour approbation ;
- ✓ assure la supervision des SFD et des Fonds Nationaux de Financement (contrôle sur pièces et sur place) ;
- ✓ propose les mesures appropriées à prendre contre tout SFD, tout dirigeant et toute personne en cas de non respect des dispositions réglementaires en vigueur sur les SFD (destitution de dirigeant, pénalités, redressement, administration provisoire, retrait d'agrément, etc.).

Par ailleurs, dans le but de contribuer à la création d'un environnement favorable à l'émergence d'un secteur de la microfinance pouvant servir en toute sécurité les populations en produits et services financiers, la DMF :

- ✓ contribue, au côté de la BCEAO, à l'élaboration et à l'amélioration du cadre juridique, comptable et financier applicable aux SFD ;
- ✓ assure, en collaboration avec l'UTE et la BCEAO, l'assainissement du secteur et la gestion des risques systémiques ;
- ✓ contribue, aux côtés de l'AP-SFD/BF et l'UTE, à l'amélioration de l'information sur le secteur de la microfinance (diffusion des textes réglementaires, information et formation des intervenants sur les pratiques comptables et financières en vigueur d'une part, et

d'autre part, collecte, traitement et diffusion des informations statistiques sur le secteur).

7.1.5. l'Unité Technique d'Exécution du plan d'actions

Placée sous l'autorité du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique, l'UTE du PA-SNMF se positionne en assistance technique à la maîtrise d'ouvrage déléguée, aux instances décisionnelles (Comité de Pilotage et Comité de Coordination) et aux porteurs de projets du secteur, concernés par les appuis du Plan d'actions. Elle n'aura pas mandat pour la signature des contrats mais apposera son visa technique. Au regard de sa mission essentielle qui est d'assurer l'exécution administrative, technique et financière du PA-SNMF, l'UTE a pour domaines de compétence exclusifs :

- ✓ l'accompagnement des SFD sur la voie de la professionnalisation : cet accompagnement consistera en des appuis techniques et financiers permettant aux SFD de renforcer leurs capacités en matière d'organisation et de gestion financière et comptable ainsi qu'en matière d'innovation (diversification des produits et services financiers) ;
- ✓ l'appui à la DMF en vue de lui permettre d'exercer au mieux son mandat de surveillance et de supervision du secteur. Cet appui consistera d'une part, en une contribution aux frais d'équipement, de fonctionnement et de formation des agents de la Direction et d'autre part, en une prise en charge des mesures de redressement et/ou d'assainissement du secteur ;
- ✓ l'appui à AP-SFD/BF afin de lui permettre d'assurer au mieux son rôle de régulateur interne de la profession. Cet appui consistera non seulement en une contribution au frais de d'équipement, de fonctionnement et de formation, mais aussi et surtout en une prise en charge de ses actions de formation, d'information et de sensibilisation des acteurs sur le terrain.

Afin de mieux promouvoir les activités de microfinance et garantir un meilleur aboutissement des objectifs de la SNMF-BF, l'UTE travaille en étroite collaboration avec certaines structures partenaires et/ou acteurs de la microfinance. De ce point de vue, elle partage les domaines de compétences ci-après :

- ✓ l'assainissement du secteur en collaboration avec la DMF (élaboration et suivi de la mise en œuvre des plans de redressement, des mesures d'Administration provisoire et/ou de liquidation).

- ✓ l'amélioration de l'information sur le secteur en collaboration avec la DMF et l'AP-SFD/BF (Mise en place d'outils et de procédures adéquates de collecte, de traitement et de diffusion des informations statistiques sur le secteur, alimentation et gestion de base de donnée).
- ✓ la prévention et la gestion des risques sur le secteur en collaboration avec la DMF, la BCEAO et les SFD (Mise en place, alimentation et gestion de centrales des risques).

7.1.6. L'Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés

Elle joue un rôle important dans la promotion et le développement des activités de microfinance au Burkina Faso. De ce fait, elle apparaît comme un partenaire incontournable dans la mise en œuvre du PA-SNMF. A cet effet, elle accompagne l'UTE dans :

- ✓ la formation, l'information et la sensibilisation des acteurs ;
- ✓ la mise en place et la mise à jour régulière d'une base de données de l'ensemble des actions réalisées selon leur nature, les institutions bénéficiaires et les financements affectés à chaque action selon leur source ;
- ✓ l'établissement des indicateurs quantitatifs et qualitatifs de référence pour une évaluation périodique de l'impact des appuis apportés aux différentes institutions et acteurs dans le cadre des activités du Plan d'actions ;
- ✓ la mise en œuvre de toutes les actions concourant à l'amélioration de l'information sur le secteur et à la gestion des risques systémiques.

7.1.7. l'Assistance Technique

Les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre du PA-SNMF sont appuyés dans leurs missions par des Assistants Techniques (AT) dans le but de garantir une certaine efficacité dans l'exécution du Plan d'actions.

La mission principale des AT est d'appuyer de manière dégressive les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du PA-SNMF (UTE, DMF et AP-SFD/BF notamment) dans la conduite opérationnelle des activités de mise en œuvre du PA-SNMF. A cet effet, leurs actions vont dans le sens de :

- ✓ l'accompagnement de l'UTE dans la mise en place des outils et procédures de gestion opérationnelle du PA-SNMF, (définition de la stratégie et/ou des conditions et méthodologies d'intervention, outil de reporting, etc.) d'une part, et d'autre part, dans l'appui conseil des acteurs et le suivi évaluation des activités menées.
- ✓ le développement de compétences du personnel clé chargé de l'assainissement du secteur et/ou de l'information et de la sensibilisation des acteurs (DMF et AP-SFD/BF notamment) en matière d'identification et de gestion des structures en difficultés d'une part, et d'autre part, en matière d'organisation de la collecte, du traitement et de la diffusion des informations statistiques sur les activités de microfinance.

7.1.8. Les partenaires techniques et financiers

L'appui technique et financier des différents partenaires au développement contribue considérablement pour un meilleur aboutissement des objectifs du Plan d'actions. En vue d'assurer une efficacité dans la mise en œuvre du Plan d'Actions et permettre une capitalisation des acquis, les partenaires techniques et financiers :

- ✓ prennent part activement aux réunions du Comité de Pilotage ;
- ✓ inscrivent leurs interventions dans le cadre de la SNMF ;
- ✓ tiennent informé le Comité de Pilotage de leurs orientations et de leurs objectifs pour le secteur.

7.2. La mobilisation de ressources au profit du plan d'actions

Des ressources internes et externes sont mobilisées pour la mise en œuvre du PA-SNMF/BF. Les ressources internes sont constituées des subventions reçues du budget de l'Etat qui proviennent des ressources propres mobilisées, tandis que la mobilisation de ressources financières externes se fait en deux phases qui sont :

- ✓ la signature des conventions de financement ;
- ✓ le décaissement des fonds.

7.2.1. La signature des conventions de financement

L'annonce de financement du plan d'actions de la stratégie par un bailleur extérieur se matérialise par la signature d'une convention. Ladite convention est un document qui matérialise d'une part les engagements de chaque partie prenante, d'autre part les modalités de mise en œuvre.

La première convention dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance a été en 2006 par l'Etat burkinabè et le Royaume de Danemark pour le financement d'activités de la deuxième phase du Programme d'Appui au Développement de l'Agriculture du Burkina Faso (PADAB) II notamment la composante 3 qui concerne l'appui au secteur de la microfinance.

Au cours de la période 2006-2010, d'autres conventions ont été signées par l'Etat du Burkina Faso notamment avec le PNUD et le CANADA en vue de financer certaines activités du Plan d'actions qui n'avaient pas encore reçu de financement.

7.2.2. Le décaissement des fonds

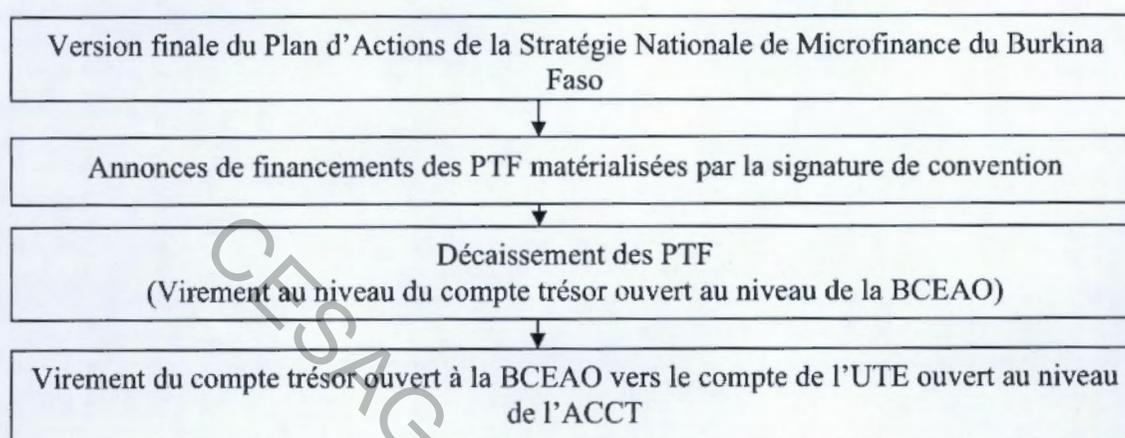
Les ressources externes mobilisées pour le plan d'actions sont centralisées dans un compte spécial qualifié de panier commun. Ces ressources transitent par le compte trésor ouvert dans les livres de la BCEAO avant leur constatation sur les livres du Trésor public.

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'actions de la SNMF, il est prévu deux (02) appels de fonds à adresser aux PTF dans l'année. Le premier interviendra au mois de janvier et devra couvrir au moins les six (06) premiers mois d'activités. Le deuxième appel de fonds est prévu en juillet et sera accompagné d'un rapport financier qui justifiera de l'utilisation du paiement antérieur.

Les virements attendus du budget de l'Etat se feront selon la procédure simplifiée des dépenses publiques à savoir des débloqués trimestriels. En vue de recevoir les versements, l'UTE dispose d'un compte banque ouvert dans les livres de l'Agent Comptable Central du Trésor (ACCT). L'UTE procédera aux transferts de fonds et aux paiements en direction des bénéficiaires selon les conditions de chaque contrat.

La figure ci-après permet de donner une illustration de la mobilisation et du décaissement de ressources financières externes au profit du PA-SNMF/BF.

Figure 2 : Synthèse de la mobilisation et du décaissement de ressources financières extérieure au profit du PA-SNMF/BF



Sources : Nous même à partir des données collectées

7.3. Processus de planification et de budgétisation des activités

Le point de départ du processus de planification est l'élaboration par l'UTE du PA-SNMF d'un devis programme qui comprend un projet de programme d'activités annuel et d'un projet de budget correspondant sur la base des demandes d'appui déjà instruites et/ou de l'estimation des demandes potentielles (nouvelles SFD). Le budget comprend, outre les dépenses d'exécution des activités du PA-SNMF, les dépenses d'investissements et de fonctionnement de l'UTE.

Pour faciliter les travaux de suivi-évaluation, les projets de programme d'activités et de budget seront présentés suivant les objectifs et les résultats et activités du PA-SNMF et selon la source de financement (Etat, PTF, contribution des bénéficiaires).

En outre, le devis programme comprend le plan annuel de passation des marchés qui sert de document de référence pour les marchés et les contrats. Dans le cadre de l'acquisition des biens et services, les conditions ci-après sont prévues.

Pour un montant inférieur à 25 000 francs CFA, la procédure concerne prioritairement les achats de la caisse de menues dépenses. Il s'agit d'achats directs avec établissement d'une pièce justificative conforme qui sera visée pour certification par le chef de l'UTE.

Pour un montant supérieur ou égal à 25 000 et inférieur à 1 000 000 de francs CFA la procédure prévue concerne la demande de prix non formelle adressée à au moins trois (3) fournisseurs ou prestataires locaux. Sur la base des factures proforma reçues, un tableau d'analyse et d'attribution ainsi qu'un bon de commande sont établis par le Chargé d'Administration et des Finances (CAF) de l'UTE selon le principe du mieux disant et soumis au chef de l'UTE, pour appréciation et signature.

Pour un montants supérieur ou égal à 1 000 000 et inférieur à 20 000 000 de FCFA, la procédure prévue concerne l'appel d'offres restreint (AOR ou demande de prix). Un dossier d'appel d'offres et une liste restreinte de fournisseurs et/ou de prestataires sont établis et soumis au DGTCP et au bailleur de fonds intéressé pour approbation.

L'enregistrement d'au moins trois (3) propositions de prix est une condition préalable à l'examen des offres dans le cadre de cette procédure.

Les offres reçues sont examinées par la commission de dépouillement du PA-SNMF composée comme suit :

- ✓ le chef de l'UTE en qualité de Président ;
- ✓ un représentant de la DMF ;
- ✓ le représentant de l'AP/SFD-BF au Comité de coordination ;
- ✓ un représentant du bénéficiaire du dossier ;
- ✓ le Chargé de Suivi des Programmes de l'UTE responsable du dossier ;
- ✓ un représentant du PTF concerné par le financement (à titre d'observateur) ;
- ✓ le Chargé d'Administration et des Finances (CAF) de l'UTE.

Le CAF de l'UTE assure le secrétariat de la commission de dépouillement. Il ne prend pas part aux décisions.

Le procès verbal de dépouillement est soumis à l'appréciation du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique et à l'avis de non objection du bailleur de fonds concerné, si ce dernier l'exige.

Des projets de lettres de commande sont alors dressés par le CAF et soumis aux signataires suivants : le chef de l'UTE « pour visa », le prestataire/fournisseur « pour acceptation », le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique « pour approbation ».

Pour un montant supérieur ou égal à 20 000 000 de FCFA, la procédure utilisée est l'appels d'offres ouvert (AOO) sur la base d'un dossier d'appel d'offres approuvé par le président du Comité de Pilotage et le bailleur de fonds intéressé.

Les offres sont examinées par la commission de dépouillement du PA-SNMF et le procès verbal de dépouillement soumis à l'appréciation du Président du Comité de Pilotage et à l'avis de non objection du bailleur de fonds concerné, s'il l'exige.

Les contrats de marchés sont dressés par le CAF de l'UTE et soumis aux signataires suivants : le chef de l'UTE « pour visa », le prestataire/fournisseur « pour acceptation », le DGTCF « pour accord », le Président du Comité de Pilotage « pour approbation ».

Pour le contrat de gré à gré, la procédure de gré à gré pourrait être mise en œuvre dans les cas suivants :

- ✓ après plusieurs demandes de prix restées infructueuses, un appel d'offres ouvert n'ayant pas enregistré d'offres ou lorsque les offres reçues sont inacceptables ;
- ✓ lorsque les besoins ne peuvent être satisfait que par un fournisseur ou prestataire déterminé ou que cela nécessite l'emploi de droits exclusifs (brevet, licence,...) ;
- ✓ en cas d'urgence, pour un marché à faire exécuter en lieu et place d'un fournisseur ou prestataire défaillant ;
- ✓ en cas d'urgence extrême motivée par des circonstances relevant de la force majeure.

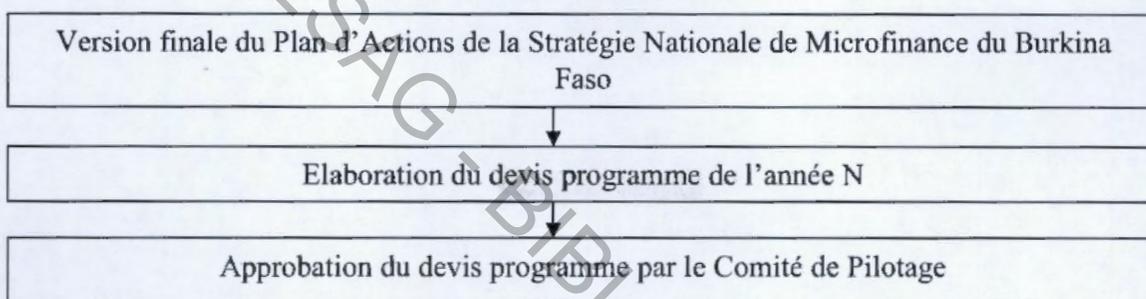
Pour le cas particulier de certains matériels importés (véhicules, matériels informatiques). Il est fait recours aux agences d'achat international des PTF qui en disposeraient sous réserve qu'il y ait un gain pour l'UTE en terme de temps et de rapport qualité/prix. L'UTE dresse les spécifications techniques et les quantités puis les transmet à la centrale d'achat identifiée.

Le devis programme est soumis à l'approbation du Comité de Coordination et du Comité de Pilotage au cours du trimestre précédant le début de la période couverte, de sorte à permettre son approbation par les organes habilités avant le début de l'année.

Il est prévu une revue du DP au mois de juin par le Comité de Coordination et le Comité de Pilotage pouvant donner lieu à une réaffectation du budget si besoin en est.

La figure ci-après permet de donner une illustration de l'élaboration et l'approbation du devis programme.

Figure 3 : Synthèse des étapes d'approbation du devis programme



Sources : Réalisé par nous même à partir des données collectées

7.4. Les actions entrant dans le cadre de l'exécution proprement dite des activités

L'exécution effective des activités du plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance s'est faite de deux manières correspondantes à deux périodes. Ce sont :

- ✓ la période avant la mise en place du Compte d'Affectation Spéciale du PA-SNMF qui va de 2007 à 2009,
- ✓ et celle après la mise en place du Compte d'Affectation Spéciale du PA-SNMF qui a débuté à partir de l'exercice budgétaire, gestion 2010.

7.4.1. L'exécution des activités du plan d'actions avant la mise en place du Compte d'Affectation Spéciale du PA-SNMF

Au cours de cette période, les activités du plan d'actions s'exécutaient à partir d'un compte ouvert sur les livres du Trésor public et au profit de l'UTE. Lequel compte permettait à l'UTE

d'exécuter des activités pour son propre compte ou procéder à des subventions au profit des structures bénéficiaires intervenant dans le secteur de la microfinance.

Les activités exécutées par l'UTE pour son propre compte étaient principalement des dépenses de salaires, de fonctionnement et d'équipement au profit de la structure. Les pièces justificatives de ces dépenses sont centralisées au niveau du responsable en charge des finances pour des besoins futurs.

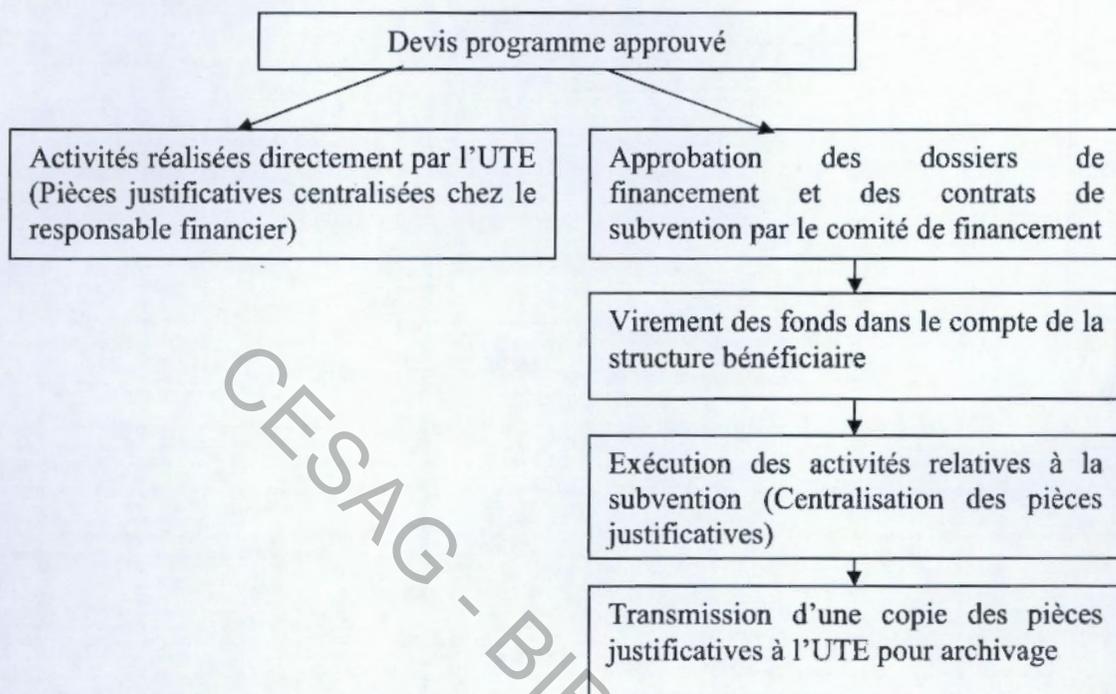
Quant aux activités de subvention, les institutions de microfinance ou leur association introduisent des demandes de subvention auprès de l'UTE. L'examen de ces demandes aboutit à l'élaboration d'un contrat de financement par l'UTE pour les activités éligibles. Le virement de fonds au profit de la structure bénéficiaire intervient après l'approbation du contrat par le comité de financement mis en place à cet effet.

La structure bénéficiaire est chargée d'exécuter les activités conformément aux dispositions prévues dans le contrat de subvention. Il s'agit de contrats d'objectifs financés dans le cadre d'appui à l'exécution de plans d'affaires, de plans de développement ou de plans d'actions des SFD, de l'AP-SFD/BF ou de toutes autres institutions financières éligibles au PA-SNMF.

Une copie des pièces justificatives est transmise à l'UTE qui procède à un archivage pour des besoins futurs notamment d'audit.

Le schéma ci-après permet de donner une illustration de l'exécution des activités du plan d'actions avant la mise en place du CAST/PA-SNMF.

Figure 4 : Synthèse des étapes d'exécution des activités avant la mise en place du CAST/PA-SNMF

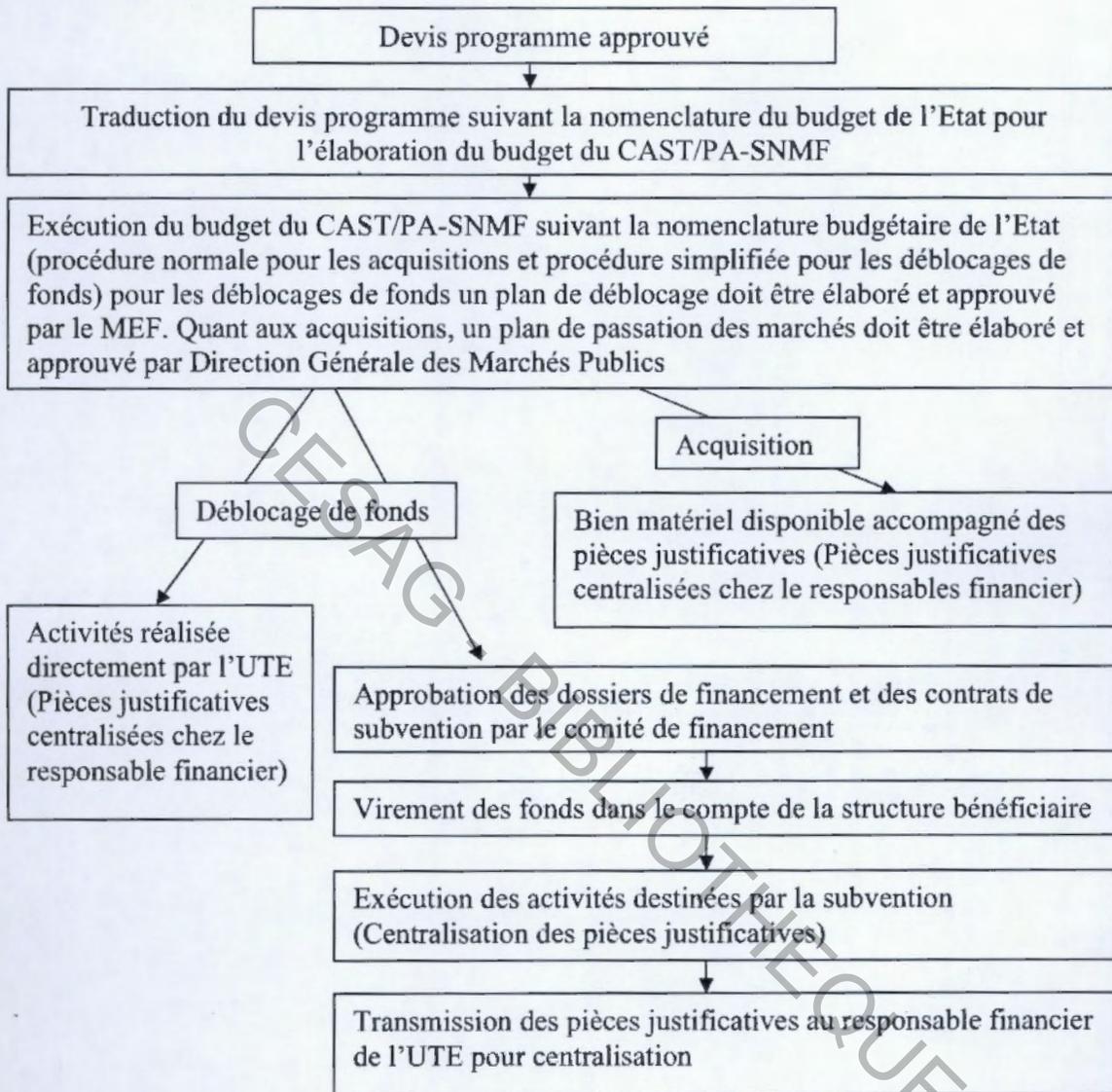


Sources : Nous même à partir des données collectées

7.4.2. L'exécution des activités du plan d'actions après la mise en place du Compte d'Affectation Spéciale du PA-SNMF

Après la mise en place du CAST/PA-SNMF, l'exécution des activités passait d'abord par la traduction du devis programme suivant la nomenclature du budget de l'Etat en vue de l'élaboration de l'avant projet du budget du CAST suivi de son exécution après son adoption par l'Assemblée nationale.

Figure 5 : Synthèse des étapes d'exécution des activités après la mise en place du CAST/PA-SNMF



Sources : Nous même à partir des données collectées

Les bailleurs qui n'interviennent pas dans le panier commun utilisent l'approche projet pour exécuter leur activités.

La mise en œuvre du PA-SNMF/BF ne s'est pas faite sans difficultés qu'il est nécessaire d'identifier et d'analyser en vue d'apporter des corrections pour la deuxième phase prévue pour 2012-2016.

<p>4. Non maîtrise des procédures de programmation budgétaire</p>	<p>4.1. Difficultés d'assurer une bonne programmation des dépenses du plan d'actions dans le budget du CAST PA² SNMF ;</p> <p>4.2. Difficultés de clôturer le compte de l'année n-1 pour prendre en compte le solde dans le budget de l'année n</p>
<p>5. Non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques</p>	<p>5.1. Difficultés d'assurer une meilleure exécution budgétaire des dépenses du CAST PA-SNMF</p>
<p>6. Absence d'outils de suivi de niveau des ressources mobilisées et mobilisables</p>	<p>6.1. Difficultés d'assurer une bonne programmation des activités dans le temps (Pilotage à vue des activités du PA-SNMF)</p>
<p>7. Non implication de certaines structures clés de l'administration financière notamment la Direction des Etudes et de la Planification (DEP) et la Direction Générale de la Coopération (DGCOOP) du MEF dans l'élaboration de la stratégie et de son plan d'action</p>	<p>7.1. Difficultés d'appropriation de la stratégie par ces structures</p>
<p>8. Absence d'un système de management des risques</p>	<p>8.1. Difficultés de gestion de risques opérationnels (Mauvaise gestion des ressources par certains SFD bénéficiaires de subvention)</p>

Sources : Nous même à partir des données collectées

Tableau 7: Synthèse des menaces et des difficultés engendrées

Menaces	Difficultés engendrées
1. Forte dépendance de ressources extérieures	1.1. Influence des bailleurs dans la prise de décision
2. Retrait du panier commun ou non décaissement de certains bailleurs	2.1. Difficultés de réalisation de certaines activités par manque de ressources
3. Faible niveau de développement et faible capacité des ressources humaines des SFD	3.1. Difficultés d'assurer une gestion efficiente des subventions bénéficiées
4. Existence de projets et d'Organismes Non Gouvernementaux (ONG) intervenant sur le terrain parallèlement au PA-SNMF	4.1. Difficultés de coordination des actions pour éviter les doubles emplois
5. La mauvaise perception d'un appui par certains individus de la population	5.1. Difficultés d'assurer une gestion efficiente des subventions bénéficiées

Sources : Nous même à partir des données collectées

Les difficultés découlant des faiblesses et des menaces du PA-SNMF peuvent être classées en trois catégories à savoir les difficultés de planification, les difficultés d'exécution et les difficultés d'ordre général.

8.1.1. Analyse des difficultés de planification ou de programmation

Le processus de la planification stratégique de la SNMF/BF n'a pas impliqué certains acteurs dont le rôle s'est révélé important dans sa mise en œuvre. Cela a engendré des insuffisances dans ladite planification influençant ainsi négativement la planification opérationnelle.

8.1.1.1. Les difficultés de la planification stratégique

Les principales difficultés liées à la planification stratégique sont liées à l'absence de méthodologie clairement définie pour l'élaboration de la SNMF. Cela ne permet pas une meilleure définition de ses composantes à savoir la vision, la mission, et les objectifs.

8.1.1.1.1. Cause(s)

Les principales causes de ces difficultés sont principalement liées à l'absence de certaines structures de l'administration publique dans le groupe de travail en charge de l'élaboration de la SNMF/BF et la forte implication de consultants indépendants qui ne maîtrisent pas forcément les procédures administratives de gestion budgétaire et les enjeux du secteur de la microfinance pour le développement économique et social au Burkina Faso.

8.1.1.1.2. Conséquence(s)

Les principales conséquences de ces difficultés sont l'incohérence entre la planification stratégique et la planification opérationnelle qui se traduit par une insuffisance dans la programmation des activités annuelles. En effet, la programmation annuelle des activités ne tient pas compte de la capacité annuelle de mobilisation de ressources. En outre, l'absence d'évaluation de l'exécution budgétaire par rapport aux objectifs fixés ne permet pas d'apporter des corrections nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie.

La non implication de certaines structures dans l'élaboration de la SNMF notamment la Direction générale du Budget et la Direction générale de la coopération se traduit sa faible appropriation par ces structure pour une meilleure mise en œuvre.

8.1.1.1.3 Solution(s)

Pour pallier ces difficultés, il est nécessaire de sensibiliser ces structures sur leur importance dans la bonne mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance.

Au titre de la planification stratégique, une meilleure évaluation résultats atteints par rapport aux objectifs fixés dans le cadre de la mise en œuvre de la SNMF pourrait permettre de

procéder à des ajustements nécessaires afin d'assurer un développement harmonieux du secteur en adéquation avec les objectifs de réduction de la pauvreté.

8.1.1.2. Difficultés d'assurer une bonne programmation des dépenses du plan d'actions dans le budget du CAST du PA-SNMF

Ces difficultés se traduisent par l'insuffisance dans la traduction des activités du devis programme suivant la Nomenclature Budgétaire de l'Etat (NBE) pour élaborer le budget du CAST PA-SNMF. La tâche consiste à attribuer à chaque activité du devis programme une ligne budgétaire suivant la NBE.

8.1.1.2.1. La cause principale

Elle est causée principalement d'une part par le caractère manuel de la tâche, d'autre part par la faible connaissance de la nomenclature budgétaire de l'Etat par les acteurs chargés d'exécuter la tâche. La faible capacité dans les domaines de la planification et de mise en œuvre des projets est aussi l'une des causes majeures de cette difficulté.

8.1.1.2.2. Les conséquences

Cette difficulté engendre deux conséquences à savoir l'inadéquation entre les allocations sur les lignes budgétaires par rapport aux besoins réels des activités et l'inadéquation de la ligne budgétaire par rapport à l'objet de la dépense qui peut conduire à son refus d'exécution par le contrôle financier.

8.1.1.2.3. Les solutions proposées

Pour pallier ces difficultés, deux solutions peuvent être envisagées. Il s'agit :

- ✓ de former les acteurs de la programmation budgétaire du PA-SNMF sur la nomenclature budgétaire de l'Etat et sur les techniques d'élaboration du budget des Comptes Spéciaux du Trésor ;

- ✓ de mettre en place dans le circuit informatisé de la dépense (CID²), un module permettant le passage des activités du plan d'actions à la programmation budgétaire suivant la NBE.
- ✓ de former les acteurs concernés sur la planification opérationnelle des projets en vue d'assurer une gestion axée sur la performance et les résultats.

8.1.1.3. Difficulté de financer des activités de l'année n par le solde du compte de l'année n-1

Cette difficulté se traduit par l'incapacité de programmer des activités dans le budget de l'année n sur la base de reliquat de ressources du budget de l'année n-1.

8.1.1.3.1. Les causes principales

Les principales causes se résument principalement à la non prise en compte du solde de l'exercice budgétaire n-1 dans le budget de l'année n et à la faible connaissance des textes qui régissent la gestion budgétaire notamment des comptes spéciaux du trésor.

8.1.1.3.2. Les conséquences

Les principales conséquences engendrées par cette difficulté sont notamment :

- ✓ la non exécution de certaines activités ;
- ✓ le non respect de la réglementation en matière de gestion budgétaire notamment des comptes spéciaux du trésor ;
- ✓ l'accumulation de retards dans l'atteinte des résultats ;
- ✓ le faible niveau d'absorption des ressources.

8.1.1.3.3. La solution proposée

La formation des acteurs sur la réglementation en matière de gestion budgétaire des comptes spéciaux du trésor va permettre de solutionner ces difficultés et assurer une meilleure absorption des ressources.

² CID : logiciel permettant la programmation et l'exécution de la dépense publique au Burkina Faso

La formation devrait permettre aux participants d'approfondir leurs connaissances et de promouvoir les bonnes pratiques de la bonne gouvernance économique dans le domaine de la gestion des deniers publics.

8.1.1.4. Difficulté d'incertitude financière au moment de la programmation

Il s'agit des difficultés d'assurer une bonne programmation des activités dans le temps (Pilotage à vue des activités du PA-SNMF). Elles se traduisent par l'insuffisance ou l'absence de ressources pour la prise en charge de certaines activités du devis programme.

8.1.1.4.1. La cause principale

Cette difficulté résulte du non respect par des bailleurs de leurs engagements de décaissement des ressources annoncées.

8.1.1.4.2. La conséquence

Comme conséquence, cette difficulté engendre le pilotage à vue du PA-SNMF et la non réalisation de certaines activités prioritaires qui conduisent à l'accumulation de retard dans l'atteinte des objectifs de la mise en œuvre de la SNMF/BF.

8.1.1.4.3. La Solution proposée

Pour pallier à cette difficulté, il est nécessaire de mettre en place un outil de veille pour le suivi des ressources d'une part et la réalisation des activités d'autre part.

A cet effet, l'outil devrait permettre :

- ✓ de veiller à la production mensuelle de statistiques sur le plan budgétaire ;
- ✓ d'interpeler les Partenaires Techniques et Financiers sur le respect du calendrier des décaissements ;
- ✓ d'interpeler les acteurs en charge de la réalisation des activités sur le respect des délais de réalisation des activités ;
- ✓ d'analyser la situation d'exécution d'une part des dépenses, d'autre part des ressources du budget ;
- ✓ de rendre compte de la situation d'exécution budgétaire.

8.1.1.5. Difficulté d'obtention du devis programme approuvé dans les meilleurs délais

Elle se caractérise par l'incapacité d'obtenir les devis programmes avant le premier jour de l'année pour débiter la mise en œuvre des activités.

8.1.1.5.1 Causes principales

Les difficultés d'obtention du devis programme approuvé dans les meilleurs délais sont dues à la lourdeur administrative d'une part dans le processus de préparation et d'autre part dans le processus de contrôle et d'approbation dudit devis programme. En outre, les retards accusés par les structures sollicitant un appui dans la transmission à l'UTE les informations nécessaires pour examen.

8.1.1.5.2. La conséquence

Cette difficulté a comme conséquence, le retard dans la mise en place des subventions afin de permettre le démarrage de la mise en œuvre des activités au niveau des SFD et des autres structures bénéficiaires d'appui.

8.1.1.5.3. Les solutions proposées

Pour pallier cette difficulté, deux solutions peuvent être envisageables.

La première solution consiste à anticiper sur la préparation du devis programme de l'année n+1 à l'année n.

Quant à la deuxième solution elle consiste à élaborer un devis programme triennal glissant avec une possibilité de révision chaque année pour tenir compte des activités des années antérieures non encore exécutées.

8.2 Analyse des difficultés d'exécution

Les difficultés d'exécution se résument principalement à celles qui résultent de l'exécution des activités par l'UTE et de celles relatives à la réalisation des activités par les structures bénéficiaires de subventions.

8.2.1. Les difficultés qui résultent de la mise en œuvre des activités par l'UTE

Les difficultés qui résultent de la mise en œuvre des activités par l'UTE sont d'ordre institutionnel ou fonctionnel.

8.2.1.1. Influence des bailleurs dans la prise de décision

Cette difficulté peut se matérialiser par le refus de certains bailleurs pour la réalisation de certaines activités du plan d'actions jugées opportunes pour le développement du secteur de la microfinance au Burkina Faso. En effet, certains bailleurs avaient tendance à assimiler les sessions du comité de pilotage du PA-SNMF à celle du comité de coordination qui est chargé de statuer sur les demandes de financement des SFD.

8.2.1.1.1 Les causes principales

Elle est essentiellement due à la faible clarté de l'objet de l'activité au moment de son inscription au plan d'actions ou au faible examen de celle-ci au moment de l'adoption du devis programme.

8.2.1.1.2 La conséquence

La non réalisation des activités concernées entraîne l'accumulation de retards dans l'atteinte des résultats de mise en œuvre du plan d'actions.

8.2.1.1.3 La solution appropriée

Pour pallier ces genres de difficultés, il est nécessaire d'explicitier les objets des différentes activités pour éviter ses multiples interprétations par l'ensemble des acteurs.

En outre, un argumentaire de l'importance des activités concernées pour le développement du secteur de la microfinance au Burkina Faso facilite la compréhension de son objet.

8.2.1.2 Difficulté de coordination sur le terrain

Il s'agit des difficultés de coordination de l'ensemble des actions allant dans le sens du développement du secteur de la microfinance au Burkina Faso.

8.2.1.2.1 La cause principale

Cette difficulté est causée par la présence sur le terrain de certains bailleurs dans le secteur qui mènent des actions en dehors du PA-SNMF/BF.

8.2.1.2.2 La conséquence

Comme conséquence, cette situation engendre une gestion irrationnelle des ressources allouées au développement du secteur de la microfinance au Burkina Faso par le fait qu'elle est une source de double emplois. C'est-à-dire que certaines activités peuvent être doublement prises en charge tant au niveau du PA-SNMF qu'au niveau d'un bailleur intervenant hors du PA-SNMF/BF.

8.2.1.2.3 Solution appropriée

Pour pallier cela, il est nécessaire de mettre en place des cadres de concertation périodique regroupant l'ensemble des acteurs de la microfinance au Burkina Faso.

8.2.1.3 Difficultés liées aux procédures d'exécution budgétaire

Ces difficultés se traduisent par la faible capacité d'assurer une meilleure exécution budgétaire des dépenses du CAST PA-SNMF. Il s'agit des difficultés pour l'engagement des dépenses du budget du CAST PA-SNMF dans le circuit informatisé de la dépense après l'adoption du budget du compte à l'Assemblée nationale.

8.2.1.3.1 Cause(s)

Plusieurs causes peuvent être à l'origine de ces difficultés. Il s'agit notamment :

- ✓ de la faible maîtrise des procédures budgétaires dans le circuit informatisé de la dépense ;
- ✓ de la lourdeur administrative dans le processus de préparation et d'approbation des dossiers relatifs à l'exécution des activités des services techniques en matière de passation des marchés, de gestion financière et de décaissement ;
- ✓ du dysfonctionnement dans la gestion des opérations de dépenses (retard dans la prise en compte des motifs de rejet des dossiers de dépenses).

8.2.1.3.2 Conséquence(s)

La principale conséquence que cette difficulté engendre est le fait que les subventions accordées ne sont pas mises à la disposition des bénéficiaires à bonne date, ce qui conduit à un retard dans la réalisation des activités concernées par la subvention.

En outre, il faut noter l'existence à l'issue de chaque exercice budgétaire des impayés (exercice clos), ce qui entraîne une accumulation de la dette intérieure si elles ne sont pas prises en charge dans l'exercice suivant.

8.2.1.3.3 Solutions appropriées

Cette difficulté pourrait être palliée par la formation des acteurs en charge de l'exécution du budget du CAST/PA-SNMF sur l'exécution du budget dans le CID.

En outre, il est nécessaire d'anticiper sur la préparation des dossiers d'appel d'offres après l'adoption des plans de passation des marchés en décembre.

8.2.1.4 Difficultés d'ordre comptable

Elles se traduisent par le non enregistrement des opérations comptables dans les délais et/ou l'absence de certaines éditions comptables périodiques.

8.2.1.4.1 Cause(s)

Elles sont causées par la faible efficacité du système de suivi du compte de l'UTE d'une part et de l'absence de certains outils comptables.

8.2.1.4.2 Conséquence(s)

Ces difficultés engendrent d'énormes conséquences notamment :

- ✓ l'existence de montant important à justifier ;
- ✓ la double comptabilisation de certaines pièces comptables ;
- ✓ la faible capacité d'évaluer, à partir de la comptabilité, la situation cumulée des subventions allouées aux structures ;
- ✓ la faible capacité d'apprécier le solde de clôture du compte CAST PA-SNMF ;

8.2.1.4.3 Solution(s) appropriée(s)

Au regard de ces difficultés, les solutions ci-après sont appropriées. Il s'agit :

- ✓ d'enregistrer les opérations comptables de manière chronologique et dans les meilleurs délais ;
- ✓ d'éditer à chaque arrêté mensuel, la situation des comptes des structures bénéficiaires ;
- ✓ de vérifier avant toute mise à disposition des subventions aux structures bénéficiaires la justification des subventions précédentes ;
- ✓ de veiller à la qualité des pièces justificatives ;
- ✓ d'élaborer et de mettre en œuvre des outils de comptabilité notamment l'état de rapprochement bancaire mensuel, l'état de suivi des mises à disposition des subventions aux structures bénéficiaires, l'état de suivi des justifications des fonds, des livres journaux de base (banque, caisse).

La bonne tenue de la comptabilité devrait permettre d'assurer un bon reporting de la mise en œuvre des activités. Il est indispensable pour le responsable en charge de la gestion financière et comptable d'élaborer et de mettre en œuvre des outils de gestion.

Les pièces comptables qui soutiennent les écritures devront être des documents permettant de justifier correctement chaque écriture ; à cet effet chaque pièce comptable comportera une liasse minimale des éléments suivants :

- ✓ documents justificatifs de la dépense (facture/mémoire/reçu/demande),
- ✓ document d'engagement (bon de commande/contrat/prise en charge),
- ✓ preuve de l'exécution (bon livraison/procès verbal/attestation de service ou certification pour service fait).

Les pièces de la caisse de menues dépenses, en général de faible valeur, pourraient ne pas comporter tous les éléments de la liasse. Les pièces comptables originales seront conservées au sein de l'UTE et soumis aux cabinets d'audit et de contrôle. Leur archivage doit être fait selon un système de classement qui permette un rapprochement assez facile entre les états budgétaires et la comptabilité générale. Pour les dépenses financées par le budget de l'Etat, des doubles sont à envoyer à la Direction Générale du Budget pour justifier l'utilisation des ressources reçues.

8.2.2. Les difficultés qui résultent de la mise en œuvre des activités par les structures bénéficiaires de l'appui

Elles se résument à la faible capacité d'assurer une gestion efficace des subventions bénéficiées qui sont le plus souvent détournées de leurs objets.

8.2.2.1 Cause(s)

Plusieurs causes sont à l'origine de ces difficultés. Il s'agit notamment :

- ✓ de l'insuffisance dans le suivi assuré par la BCEAO ou les structures de suivi du Ministère en charge des finances ;
- ✓ du faible niveau scolaire des membres de la gouvernance de certains systèmes financiers décentralisés ;
- ✓ de la mauvaise interprétation de l'objet de la subvention ;
- ✓ du faible niveau de contrôle de l'utilisation des subventions ;
- ✓ du faible niveau de culture de risque notamment au sein de l'administration publique ;
- ✓ du faible capacité des bénéficiaires dans la gestion rationnelle des subventions bénéficiées.

Aux causes ci-dessus citées s'ajoutent les contraintes rencontrées par les SFD dans la mise en œuvre des politiques de réduction de la pauvreté. Il s'agit principalement :

- ✓ du faible accessibilité physique des SFD (éloignement, enclavement, ...) par les clients ;
- ✓ des difficultés de mobilisation de la garantie financière ou l'apport personnel ;
- ✓ des difficultés de mobilisation de la garantie matérielle ;
- ✓ des produits non adaptés aux besoins de la clientèle.

8.2.2.2 Conséquence(s)

Comme conséquences, ces difficultés engendrent :

- ✓ le non renouvellement de la subvention pour les exercices futurs du fait de la mauvaise gestion au cours des exercices budgétaires antérieurs ;
- ✓ la faible qualité des pièces justificatives transmises pour les décaissements futurs de fonds ;
- ✓ l'arrêt des décaissements par certains bailleurs ;
- ✓ la mauvaise gestion généralisée en absence de sanctions pour les subventions mal utilisées.

8.2.2.3 Solution(s) appropriée(s)

Pour résoudre ces difficultés, il est nécessaire de procéder dans un premier temps à la sensibilisation des bénéficiaires d'une part sur le rôle de la subvention accordée à un système financier décentralisé et d'autre part sur l'importance du respect de l'objet de la subvention sur la viabilité de leur structure. En outre, il est nécessaire de doter les structures de suivi en personnel et en matériel pour mieux assurer leurs tâches et de mettre en place de mesures d'atténuation des risques de détournement.

La disponibilité de pièces justificatives est fondamentale car elle conditionne le renouvellement de chaque déblocage de fonds. Cette conditionnalité en matière d'exécution des dépenses publiques au Burkina Faso devrait être communiquée au niveau des structures bénéficiaires de subventions.

8.3. Analyse des difficultés transversales

Ces difficultés sont de trois ordres. Elles peuvent être institutionnelles, liées aux ressources humaines ou liées à l'insuffisance de suivi, contrôle et évaluation des activités.

8.3.1. Les difficultés d'ordre institutionnel

Elles concernent principalement les difficultés de prise de décision et d'appropriation de la stratégie. Les difficultés de prise de décision se caractérisent par la faible possibilité de prise

de décisions opérationnelles de l'organe en charge d'opérationnaliser les activités du PA-SNMF.

8.3.1.1. Les difficultés de prise de décision

Il s'agit de l'incapacité de l'UTE à prendre des décisions opérationnelles sans se référer à la hiérarchie.

8.3.1.1.1. Cause(s)

Elles sont dues essentiellement à la position hiérarchique de l'UTE dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso. En effet, l'UTE est rattachée à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité, qui est sous la tutelle du Secrétaire général du ministère de l'Economie et des Finances.

8.3.1.1.2. Conséquence(s)

Comme conséquence, cette difficulté engendre l'arrêt périodique de la mise en œuvre des activités du PA-SNMF en attendant l'avis de la hiérarchie sur certaines questions. L'attente est souvent longue au regard de l'importance de la charge de travail des décideurs. De façon globale, cette situation aboutit à l'accumulation de retards dans la mise en œuvre des activités.

8.3.1.1.3. Solution(s) appropriée(s)

Pour pallier ces difficultés, il est nécessaire d'élargir le champ décisionnel de l'UTE du PA-SNMF/BF. Cela devrait permettre d'apporter diligemment des réponses à certaines difficultés qui minent la bonne mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso.

8.3.2. Les difficultés de suivi de la mise en œuvre du plan d'actions

Il s'agit des difficultés relatives à l'insuffisance de suivi, du contrôle et de l'évaluation des activités entrant dans le cadre de la mise en œuvre du PA-SNMF en ce qui concerne la collecte, le traitement et le reportage des données.

8.3.2.1. Cause(s)

Plusieurs causes sont à l'origine de ces difficultés. Il s'agit :

- ✓ de l'absence d'organe de suivi-évaluation de la mise en œuvre du PA-SNMF du fait de la non opérationnalisation de l'organigramme intégral de l'UTE ;
- ✓ de l'intervention tardive de l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du PA-SNMF ;
- ✓ de l'absence de situation de référence de la mise en œuvre du PA-SNMF au début de la mise en œuvre du PA-SNMF 2006-2010 ;
- ✓ de la lourdeur du processus de recrutement d'un personnel ;
- ✓ de la faible possibilité offerte à l'UTE de procéder au recrutement.

8.3.2.2. Conséquence(s)

Les conséquences des difficultés relatives à l'insuffisance du suivi, du contrôle et de l'évaluation des activités du PA-SNMF se résument principalement :

- ✓ à la faible visibilité des résultats de la mise en œuvre du PA-SNMF ;
- ✓ à la faible capacité d'apprécier objectivement la performance d'acteurs en charge de la mise en œuvre de la stratégie ;
- ✓ au pilotage à vue de la mise en œuvre du PA-SNMF du fait de l'absence de certains indicateurs de suivi ;
- ✓ à la faible réactivité en vue d'adopter des mesures correctives face à certaines difficultés ;
- ✓ à l'impertinence de certaines décisions du fait d'absence de fondement ;
- ✓ au gaspillage de ressources pour exécuter les objectifs déclinés ;
- ✓ à la faible capacité de mesurer les acquis du secteur de la microfinance au Burkina Faso ;
- ✓ à l'allocation des ressources basée sur des critères peu objectifs ;
- ✓ et à l'absence de possibilité de mesurer l'efficacité des processus.

8.3.2.3. Solution(s) appropriée(s)

Plusieurs mesures peuvent être prises pour solutionner ces difficultés. Parmi ces mesures, on dénombre :

- ✓ l'opérationnalisation intégrale de l'organigramme de l'UTE par la mise en place en son sein d'un organe de suivi évaluation de la mise en œuvre du PA-SNMF ;
- ✓ l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du PA-SNMF à bonne date ;
- ✓ l'adossement des indicateurs de suivi évaluation à une situation de référence ;
- ✓ la mise à disposition de la structure en charge de coordonner la mise en œuvre du PA-SNMF, de personnel nécessaire à la mise en œuvre intégrale de son organigramme. Cela pourrait se faire par voie de recrutement ou mise à disposition du fonctionnaire de l'administration publique.

Au titre de l'effectivité de la mesure des performances des unités, la mise en place de l'organe en charge du suivi-évaluation devrait permettre d'assurer un suivi des tableaux de bord pour une appréciation objective des performances tant au niveau individuel qu'au niveau collectif. En outre, il serait indispensable de produire des statistiques mensuelles pour permettre d'avoir une plus grande visibilité de la mise en œuvre des activités afin de prendre des mesures correctives le cas échéant.

Le suivi de la mise en œuvre de la SNMF/BF devrait être rigoureux à tous les niveaux par les acteurs concernés. Les activités de suivi sont des activités dont le but visé est de produire des indicateurs sur les progrès réalisés en vue de l'atteinte des résultats prévus. Elles consistent en la définition et en la mise en œuvre de façon continue d'outils dont les principaux devraient être :

- ✓ le journal de qualité qui permet d'évaluer les progrès et la qualité des prestations suivant des critères objectifs préalablement définis ;
- ✓ le journal des problèmes qui permet d'enregistrer les problèmes rencontrés afin de faciliter leur solutionnement ;
- ✓ le journal des risques qui permet d'enregistrer les événements de l'environnement externe au projet qui ont influencé négativement la bonne mise en œuvre de la SNMF/BF ;
- ✓ les rapports trimestriels qui permettent d'évaluer le respect des engagements notamment de chaque partie prenante afin de prendre des mesures correctives ;

Aussi, est-il recommandé de poursuivre les visites sur le terrain qui permettent d'une part de mesurer les résultats atteints, d'autre part de mesurer les risques afin d'anticiper sur des mesures palliatives.

Au titre de l'évaluation de la mise en œuvre de la SNMF/BF, elle devrait être basée sur des critères objectifs préalablement définis et doit permettre de tirer des enseignements afin d'apporter des mesures correctives.

Dans le cadre de l'audit, il est indispensable de procéder annuellement à l'audit de la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance. Il vise à s'assurer de l'existence de contrôle du respect des normes, des critères de la politique et des procédures prédéterminés.

Il doit porter sur les éléments suivants :

- ✓ le taux d'exécution ;
- ✓ le contrôle des comptes ;
- ✓ les procédures de passation des marchés ;
- ✓ l'enregistrement permanent des opérations comptables et financières ;
- ✓ le système de reporting ;
- ✓ l'inventaire du matériel aussi bien de l'UTE que ceux acquis par les structures bénéficiaires au titre des subventions reçues.
- ✓ l'efficacité des mécanismes de contrôle interne de l'UTE ;
- ✓ les ressources mobilisées ainsi que les dépenses exécutées.

8.3.3. Les difficultés liées aux ressources humaines

Il s'agit des difficultés pour pérenniser les acquis du suivi de la mise en œuvre du PA-SNMF nécessitant de remettre continuellement tous les acteurs au même niveau d'information notamment les membres du comité de pilotage.

8.3.3.1. Cause(s)

Les principales causes de ces difficultés se résument à la forte mobilité du personnel de l'administration publique notamment certains postes de nomination, à la faible motivation des acteurs du processus et de la non responsabilisation des acteurs de certaines structures impliquées. En effet sur la période 2006-2010, le comité de pilotage du PA-SNMF a connu cinq (05) présidents.

8.3.3.2. Conséquence(s)

La principale conséquence est l'accumulation de retard dans la mise en œuvre du PA-SNMF qui aboutit à des résultats à terme en deçà des attentes pour le développement du secteur.

8.3.3.3. Solution(s) appropriées

La résolution de ces difficultés passe par la réduction de la mobilité en procédant aux nominations à certains postes décisionnels sur la base de critères objectifs.

En outre, la motivation des acteurs du processus de mise en œuvre du PA-SNMF ainsi que leur responsabilisation notamment les représentants des structures impliquées dans la mise en œuvre de la stratégie est nécessaire.

Ce présent chapitre s'est penché sur l'analyse des difficultés rencontrées au cours de la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance au Burkina. Ces difficultés sont situées aussi bien au niveau de la programmation qu'au niveau de l'exécution des activités. D'autres difficultés sont transversales notamment d'ordre institutionnel, ce qui ne permettait pas une meilleure coordination et un meilleur suivi de la mise en œuvre du PA-SNMF d'où la non atteinte des objectifs initialement fixés.

Chapitre 9 : Analyse des résultats de la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance pour la période 2006-2010

La mise en œuvre du plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso a permis de faire des réalisations au niveau micro, méso et macro.

Au niveau micro, les appuis du PA-SNMF aux SFD a permis de réaliser des investissements qui visent le renforcement de leurs capacités matérielles, humaines, organisationnelles et financières.

Au niveau méso et macro, les réalisations visent l'amélioration du cadre légal et réglementaire ainsi que le renforcement du cadre institutionnel.

La situation d'exécution de la mise en œuvre du PA-SNMF/BF ci-dessous présentée concerne aussi bien la mise en œuvre des activités que la mobilisation des ressources.

9.1. Situation d'exécution des activités par axe stratégique

Le tableau ci-après donne la situation d'exécution des activités du plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso suivant les cinq (05) axes stratégiques.

Tableau 8: Situation d'exécution budgétaire des activités du PA-SNMF/BF

Activités	Budget plan d'actions	Montant engagé	% sur le plan d'actions
AXE 1 : Amélioration du cadre légal, réglementaire et fiscal	95 000 000	41 069 170	43,23
AXE 2 : Renforcement des capacités des Institutions de Microfinance (1)	7 096 765 000	2 011 396 169	28,34
AXE 3 : Développement et diversification des services financiers et non financiers	645 000 000	33 751 067	5,23
AXE 4 : Renforcement du cadre institutionnel	2 752 085 000	516 327 188	18,76
AXE 5 : Information sur le secteur	244 000 000	13 876 350	5,69
Total axes stratégiques	10 832 850 000	2 616 419 944	24,15
Activités et fonctionnement UTE	767 462 970	448 880 435	58,49
Total hors assistance et phase de transition PA/FMR	11 600 312 970	3 065 300 379	26,42
Phase de transition PA/FMR (2)		889 639 655	
Assistance technique et transition (2)	555 120 000	365 212 996	65,79
Total général	12 155 432 970	4 320 153 030	35,54

Source : Données UTE, rapport de clôture du PA/SNMF-BF 2006-2010

Pour un coût total de 12 155 432 970 F CFA, le plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance a été exécuté à hauteur de 4 320 153 030 F CFA sur la période 2006-2010, soit un faible taux d'exécution de 35,54%. Pour l'ensemble des activités, seules les activités relatives au fonctionnement de l'UTE et à l'assistance technique ont un taux d'exécution situé au dessus de 50%. Les taux d'exécution des axes stratégiques sont en deçà de 50%. Les taux les plus faibles sont inférieurs à 10% et se situent au niveau de l'axe 3 et de l'axe 5, respectivement 5,23% et 5,69%.

9.2. Situation de la mobilisation des ressources

Le tableau ci-après donne la situation de mobilisation de ressources ainsi que les décaissements par bailleur au profit du plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso.

Tableau 9: Situation d'exécution des ressources du PA-SNMF/BF

Bailleurs	Montant annoncé	Cumul des décaissements au 31/12/2010	Reste à décaisser	Taux de décaissement
Etat / contrepartie nationale	574 965 000	258 441 378	316 523 622	44,95
Royaume de Danemark	3 378 517 000	2 884 126 692	494 390 308	85,37
CANADA	3 945 000 000	928 409 095	3 016 590 905	23,53
Contribution diverses (PAFASP+PDA)	16 000 000	13 300 000	2 700 000	83,13
Recettes diverses		1 915 262		
SOUS TOTAL PANIER COMMUN	7 914 482 000	4 086 192 427	3 830 204 835	51,63
PNUD/FENU	1 490 000 000	442 365 676	1 047 634 324	29,69
SOUS TOTAL PRESEM	1 490 000 000	442 365 676	1 047 634 324	29,69
TOTAL ANNONCES	9 404 482 000	4 528 558 103	4 877 839 159	48,15
Financement non encore acquis	2 750 950 970		2 750 950 970	0,00
TOTAL	12 155 432 970	4 528 558 103	7 628 790 129	37,26

Source : Données UTE rapport de clôture du PA/SNMF 2006-2010

Pour un coût total de 12 155 432 970 F CFA, le montant total des annonces se chiffre à 9 404 482 000 F CFA, soit un taux de 77,37%. Les décaissements sur la période 2006-2010 se chiffrent à 4 528 558 103 F CFA, soit un faible taux de réalisation de 37,26% par rapport au coût total du plan d'actions et un faible taux de réalisation de 48,15% par rapport au montant total des annonces de financement du plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso.

Les situations des réalisations des activités et de mobilisation des ressources du plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance montrent que des difficultés existent tant au niveau de la mobilisation des ressources qu'au niveau de la réalisation des activités.

9.3. Situation des résultats atteints par la mise en œuvre du PA-SNMF/BF 2006-2010

La situation des résultats à l'issue de la mise en œuvre des activités du plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso est synthétisée dans le tableau ci-après.

Tableau 10: Synthèse des résultats atteints par le PA-SNMF/BF

Libellé	Nombre indicateurs	Nombre objectifs atteints	Taux de réalisation
I) Environnement du secteur			
Les systèmes financiers décentralisés bénéficient d'un cadre légal et réglementaire plus favorable qu'en 2005	3	3	100,00%
Les systèmes financiers décentralisés bénéficient d'un cadre fiscal mieux adapté qu'en 2005	1	0	0,00%
Les systèmes financiers décentralisés rencontrent moins de difficultés qu'en 2005 à financer leur développement	5	2	40,00%
II) Stabilité du secteur			
La gouvernance des SFD est améliorée par rapport à 2005	3	0	0,00%
Le secteur des SFD est plus sain qu'en 2005	5	2	40,00%
III) Performance du secteur			
Le territoire national est mieux desservi par les prestations financières offertes par les SFD qu'en 2005	1	0	0,00%
L'offre en services financiers et non financiers des SFD est plus diversifiée qu'en 2005	3	0	0,00%
La croissance du secteur s'est accélérée pendant la période 2006-2010	3	1	33,33%
Aspects genre: Les femmes disposent d'un meilleur accès à des prestations financières qu'en 2005	2	1	50,00%
Le secteur financier est plus riche et diversifié qu'en 2005	3	2	66,67%

Source : Données UTE rapport de clôture du PA/SNMF 2006-2010

Sur l'ensemble des cibles d'indicateurs de l'environnement du secteur visés, seuls ceux concourant à l'amélioration du cadre légal et réglementaire des systèmes financiers décentralisés ont été respectés totalement.

La réalisation des indicateurs de stabilité et de performance du secteur sont en deçà des attentes (en deçà de 100%). L'ensemble des indicateurs de stabilité sont en deçà de 50% de réalisation. Pour cette catégorie d'indicateurs ceux concourant à l'amélioration de la gouvernance des SFD n'ont pas connu de réalisation.

Pour les indicateurs de performance du secteur, seuls ceux concourant à l'amélioration de la richesse et à la diversification du secteur et ceux concourant à l'accès des femmes aux

prestations financières ont été réalisés à au moins 50%. Les indicateurs de porté des SFD n'ont pas connu de réalisation.

Les résultats obtenus dans le cadre de la mise en œuvre du PA-SNMF restent en deçà des attentes. En effet, l'effet escompté en termes de professionnalisme et de viabilité progressive des SFD n'a pas été produit. Cela est en majorité imputable au mode d'intervention de l'UTE par le biais des subventions qui a eu pour effet de maintenir la plupart des SFD dans une situation de dépendance vis-à-vis des appuis du PA-SNMF.

Il est nécessaire pour la phase à venir de la mise en œuvre du PA-SNMF, de consolider les acquis de la première phase par la poursuite au niveau macro et méso et en gardant une relation partenariale avec les SFD déjà financés durant la première phase. Cela vise la capitalisation des acquis de la première phase pour mieux asseoir les conditions de réussite de la phase suivante.

Les résultats atteints sont disparates selon les objectifs spécifiques fixés. La grande majorité des indicateurs de performance atteints sont en deçà 50% contre un objectif fixé de 100%.

Conclusion de la deuxième partie

Cette deuxième partie de notre travail a permis de présenter la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso à savoir le processus qui a abouti à sa mise en place, son plan d'actions et les principaux acteurs intervenant dans sa mise en œuvre. Il a notamment permis de présenter les différentes étapes qui concourent à la mise en œuvre de cette stratégie. Ce qui a permis de déceler des faiblesses et des menaces occasionnant des difficultés. L'effet de ces difficultés s'est traduit par la non atteinte des objectifs fixés.

L'analyse de ces difficultés a permis de donner les principales causes, les principales conséquences ainsi que les solutions dont la mise en œuvre permettra de lever les faiblesses et d'amoinrir les effets des menaces, ce qui contribuera considérablement à l'atteinte de la deuxième phase de la mise en œuvre de la stratégie prévue pour la période 2012-2016.

Conclusion générale

CESAG - BIBLIOTHEQUE

La présente étude dont le thème est l'analyse des difficultés de mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso vise les objectifs spécifiques ci-après :

- ✓ définir la microfinance ;
- ✓ définir la stratégie, ses domaines d'application ainsi que les processus de son élaboration et de sa mise en œuvre;
- ✓ décrire la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso ;
- ✓ identifier les principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de cette stratégie ainsi que leurs causes, leurs conséquences et les solutions dans le sens de la maîtrise des difficultés.

La revue de littérature a permis dans un premier temps de donner les propositions de définition de la microfinance proposées par certains auteurs et les conditions à réunir pour qu'elle puisse contribuer efficacement à la réduction de la pauvreté. Dans un second temps, nous avons fait le point des réflexions qui ont été menées pour ce qui concerne la stratégie, la planification stratégique et la planification opérationnelle. A cet effet, nous avons montré l'importance de la stratégie pour l'atteinte des objectifs d'une organisation. En outre, les réflexions ont porté sur le processus de mise en place d'une stratégie ainsi que le processus de sa mise en œuvre.

La première partie de notre étude a été couronnée par la conception d'un modèle devant permettre une analyse des difficultés de mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso.

La deuxième partie quant à elle a porté dans un premier temps sur la présentation de la SNMF/BF, sa mise en œuvre, l'analyser des difficultés rencontrées au cours de sa mise en œuvre pour la période 2006-2010 et les résultats atteints.

L'analyse des résultats obtenus à l'issue de la mise en œuvre de la SNMF/BF pour la période 2006-2010 a montré qu'ils sont largement en deçà des attentes.

Cette situation s'explique par des difficultés rencontrées au cours de la mise en œuvre de cette stratégie qui se situent sur le plan institutionnel qu'organisationnel. Les difficultés d'ordre institutionnel étaient telles qu'elles ne permettent pas une meilleure coordination de la mise en œuvre de la stratégie. Quant aux difficultés d'ordre organisationnel, elles sont dues à la

faible capacité de certains acteurs intervenant à la programmation et/ou l'exécution des activités. En outre, elles sont dues à l'insuffisance de personnel pour assurer une organisation efficace de la mise en œuvre de la stratégie.

Dans cette partie, des solutions ont été proposées et leur mise en œuvre devrait permettre d'améliorer les résultats à l'issue de la mise en œuvre de la seconde phase pour la période 2012-2016.

Pour ce travail, nous pensons avoir amélioré davantage nos connaissances en matière de planification stratégique et de planification opérationnelle. En outre, nous avons poussé nos connaissances sur la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso.

Comme tout travail de recherche, notre étude comporte des limites qui ne manqueront pas d'avoir des incidences sur la qualité du travail. Dans le cadre théorique, les limites sont principalement liées à la diversité des théories sur la microfinance, la stratégie, la planification stratégique et la planification opérationnelle. Dans sa partie pratique, les limites sont entre autres liées :

- à la quasi inexistence des données concernant le processus d'élaboration de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso ;
- à l'absence de situation de référence dans le domaine de la microfinance avant et au cours de la période 2006-2010.

Malgré les limites ci-dessus citées, notre étude présente un intérêt. Notre souci est d'aider à la prise de décision et de servir pour des réflexions futures dans le sens d'approfondir la recherche.

Annexe 1 : Questionnaire dans le cadre de l'identification des difficultés dans la mise en œuvre du plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso

Dans le cadre des travaux de notre mémoire de fin d'études, nous effectuons des recherches pour l'analyse des difficultés de mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso. Nous savons que vous êtes un acteur important du processus, compte tenu de la position que vous occupez. C'est pourquoi, nous avons souhaité mettre à contribution vos connaissances pour réaliser notre étude.

Le présent questionnaire comprend cinq grandes parties à savoir : les informations vous concernant, la programmation et l'exécution budgétaire des activités, le suivi des réalisations, l'évaluation de la performance et l'organisation pour la mise en œuvre de la stratégie.

1. Informations vous concernant

Chef d'unité Assistants chargés du suivi des programmes
 Chargé (e) de la gestion financière
 Autre (à préciser)

2. La programmation et l'exécution budgétaire

2.1. La planification stratégique

Avez une idée de ce que c'est que la planification stratégique

Oui Non

Si oui que représente la planification stratégique pour vous ?

Elle a pour but prioritaire l'élaboration d'un plan

Elle repose sur l'examen des scénarios possibles d'évolution

C'est un instrument d'action pour l'entreprise ou l'organisation

C'est la confrontation entre résultat de l'analyse des activités et le diagnostic des forces et des faiblesses

Autre (à préciser).....

Pensez vous que la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso est une planification stratégique ?

Oui

Non

Selon vous quelles peuvent être les cinq (05) forces de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso ?

1.
2.
3.
4.
5.

Selon vous quelles peuvent être les cinq (05) faiblesses de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso ?

1.
2.
3.
4.
5.

Selon vous quelles peuvent être les cinq (05) opportunités de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso ?

1.
2.
3.
4.
5.

Selon vous quelles peuvent être les cinq (05) menaces de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso ?

1.
2.
3.
4.
5.

Savez vous comment a été élaboré la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso ?

Oui

Non

Avez vous participé à son élaboration ?

Oui Non

Avez vous une idée des difficultés rencontrées au cours de son élaboration ?

Oui Non

Si oui lesquelles ?
.....
.....

2.2. La planification opérationnelle

Avez une idée de ce que c'est que la planification opérationnelle ?

Oui Non

Existe-t-il des plans opérationnels pour la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso ?

Oui Non

Si oui, comment sont-ils établis ? Par chaque unité Par le responsable financier

Par un cabinet d'études

Autres :

Ces plan concernent-ils toutes les axes de la stratégie nationale de microfinance

Oui Non

Si non, quelles sont les axes concernés ?

- la protection des intérêts et la préservation de la confiance de la clientèle des Services financiers décentralisés (SFD)
- le renforcement des capacités institutionnelles, opérationnelles et de gestion des SFD
- l'amélioration en volume et en qualité de l'offre des produits et services financiers aux populations
- l'amélioration du cadre institutionnel
- l'amélioration de l'information sur le secteur de la micro finance

Quelles sont les difficultés rencontrées au moment de l'élaboration du Plan d'actions ?

.....

2.3. Le budget (Elaboration et exécution)

Que représente le budget pour vous ?

Une expression monétaire des besoins

Une expression quantitative des besoins

Un contrat d'objectifs contenant des engagements à respecter

Une expression quantitative et monétaire du programme d'actions

Une prévision des recettes et des dépenses

Autre (à préciser).....

les prévisions de dépenses sont-elles adossées au plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance ?

Oui

Non

Le budget de la stratégie nationale de microfinance est-il arbitré ?

Oui

Non

Existe-t-il des difficultés dans la budgétisation des ressources de la stratégie nationale de microfinance ?

Oui

Non

Existe-t-il des difficultés dans la budgétisation des dépenses de la stratégie nationale de microfinance ?

Oui

Non

A quelle étape de l'élaboration du budget résident des difficultés

- Au moment de l'élaboration de l'avant projet de budget

(Préciser les difficultés)

- Au moment de l'élaboration du projet de budget

(Préciser les difficultés)

- Au moment de l'élaboration de la loi de finance initiale

(Préciser les difficultés)

Quelle(s) structure(s) appuie(nt) techniquement l'Unité Technique d'Exécution (UTE) dans le cadre de la préparation de son budget ?

Direction Générale du Budget

Direction Générale du Contrôle Financier

Direction de l'Administration et des Finances du Ministère de l'Economie et des Finances

Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

Direction Générale des Marchés Publics

Autres (préciser).....

Comment trouverez-vous la circulaire budgétaire ?

Claire Il permet d'identifier les objectifs Autres (préciser).....

2.4. Exécution du budget

L'Unité Technique d'Exécution (UTE) a-t-elle des difficultés dans le cadre de l'exécution du budget du plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance ?

Oui Non

A quelle phase de l'exécution résident les difficultés

- Au moment de la phase d'engagement de la dépense

(Préciser).....

- Au moment de la phase de liquidation

(Préciser).....

- Au moment de la phase d'ordonnancement de la dépense

(Préciser).....

- Au moment de la phase de paiement de la dépense

(Préciser).....

L'UTE a-t-elle des difficultés pour prendre en compte le solde de l'exercice antérieur dans son budget ?

Oui Non

Si oui lesquelles ?

L'UTE a-t-elle des difficultés pour la signature des contrats dans le cadre de l'exécution du budget du plan d'action de la stratégie nationale de microfinance ?

Oui Non

Si oui lesquelles ?

L'UTE a-t-elle des difficultés pour la mise en œuvre des contrats dans le cadre de l'exécution du budget du plan d'action de la stratégie nationale de microfinance ?

Oui Non

Si oui lesquelles ?.....

Selon vous quelle(s) structure(s) appuie techniquement l'UTE dans le cadre de l'exécution de son budget ?

Direction Générale du Budget

Direction Générale du Contrôle Financier

Direction de l'Administration et des Finances du Ministère de l'Economie et des Finances

Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

Direction générale des marchés publics

Autres (préciser).....

L'UTE a-t-elle des difficultés dans le cadre de l'appui des systèmes financiers décentralisés (SFD)

Oui Non

Si oui lesquelles ?

3. Le suivi des réalisations

3.1. Le contrôle budgétaire

Comment trouvez-vous le suivi budgétaire actuel de la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso ?

Il permet de corriger les irrégularités

Il permet de ressortir les écarts globalement

Il permet d'analyser les écarts selon leur origine et leurs causes

Autres commentaires :

L'état de suivi budgétaire est-il cohérent avec le budget lui-même ?

Il est construit différemment du cadre budgétaire

Il est présenté comme le cadre budgétaire

Autres commentaires :

3.2. Le tableau de bord

Que représente le tableau de bord pour vous ?

Un tableau contenant des indicateurs financières

Un tableau contenant des indicateurs non financières

Un outil de gestion regroupant les indicateurs financiers et non financiers et permettant aux responsables de piloter la performance de leur activité

Un outil de diagnostic et de motivation

L'UTE utilise-t-elle un tableau de bord ?

Oui

Non

Si oui, quel est son utilité pour vous ?

Communiquer les résultats et dialoguer avec sa hiérarchie

Réclamer des moyens supplémentaires

Circuler l'information

Autre (préciser)

4. Evaluation de la performance

Comment trouvez-vous le système d'évaluation des performances de la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso ?

Basé sur des critères objectifs

Basé sur les résultats

Basé sur des critères peu objectifs

Etes-vous informé à l'avance de ces critères ?

Oui

Non

Les critères d'évaluation tiennent-ils compte de :

- l'utilisation des ressources par rapport aux résultats obtenus ?

- l'objectif fixé au départ ?

- le délai de réalisation des activités ?

L'atteinte de vos objectifs entraine-t-elle une récompense ?

Une promotion financière une félicitation rien de tout ça

Et lorsque vos objectifs ne sont pas atteints ?

Une sanction financière un blâme Aucune sanction

5. L'organisation

Quelle appréciation faites-vous de l'organisation actuelle de l'UTE dans la mise en œuvre du plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso ?

Efficace Peu efficace Pas du tout efficace

Que pensez-vous de la motivation des acteurs intervenant dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso

Bien Moyennement bien Pas du tout bien

Pouvez-vous citer autres difficultés rencontrées par l'UTE dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso ?

.....
.....

Quelles propositions faites-vous pour une meilleure mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso ?

.....
.....

Annexe 2 : Guide d'entretien avec les acteurs intervenant dans la programmation et l'exécution budgétaire de la stratégie nationale de microfinance en vue de recenser des difficultés y relatives

Introduction

Dans le cadre des travaux de notre mémoire de fin d'études, nous effectuons des recherches pour l'analyse des difficultés de mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso. Nous savons que vous êtes un acteur important du processus, compte tenu de la position que vous occupez.

C'est pourquoi, nous avons souhaité mettre à contribution vos connaissances pour réaliser notre étude.

L'entretien que nous souhaitons avoir avec vous, portera essentiellement sur trois (03) centres d'intérêt : les outils de programmation du plan d'action de la stratégie nationale de microfinance, le contrôle budgétaire de sa mise en œuvre, l'organisation dans le cadre de sa mise en œuvre.

1- La programmation

1.1. La planification stratégique

Savez-vous comment a été élaboré la stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso ?

Avez-vous participé à son élaboration ?

Avez-vous une idée des difficultés rencontrées au cours de son élaboration ?

Si oui lesquelles ?

1.2. Le budget (Elaboration et exécution)

Pensez-vous que les prévisions budgétaires de la stratégie nationale de microfinance sont-elles adossées à son plan d'actions ?

Le budget du plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance est-il arbitré, si oui quels sont les critères d'arbitrage ?

Pensez-vous que des difficultés résident dans la budgétisation des ressources du Plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance ?

Pensez-vous que des difficultés résident dans la budgétisation des dépenses du Plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance ?

Selon vous, à quelle étape de l'élaboration du budget du plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance des difficultés sont constatées ?

Selon vous quelles sont les difficultés dans le cadre de l'exécution du budget du plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance ?

Selon vous quelles peuvent être les causes des difficultés ?

2- Le contrôle de l'exécution du budget

Pensez-vous que le contrôle budgétaire du plan d'actions de la stratégie nationale de microfinance est efficace ?

Existe-t-il un tableau de bord dans le cadre de la mise en œuvre des activités du plan d'actions de stratégie nationale de microfinance du Burkina Faso ?

3- L'organisation

Quelle appréciation faites-vous de l'organisation actuelle de l'Unité Technique d'Exécution en charge de la mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso ?

Quelles proposition faites-vous pour une meilleure mise en œuvre de la stratégie nationale de microfinance au Burkina Faso ?

CESAG BIBLIOTHEQUE

Bibliographie

Ouvrages et articles

- 1) **AFPLANE (1991)**, *Management stratégique des PME/PMI : Guide méthodologique*, Edition Economica, Paris, 143 pages.
- 2) **BESCOS Pierre-Laurent, DOBLER Philippe, MENDOZA Carla & NAULLEAU Gérard (1997)**, *Contrôle de gestion et management*, 4^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 552 pages.
- 3) **BOUCHARD Érick-Noël (2008)**, *Le guide sur la carte stratégique*, Secrétariat du conseil du trésor, Québec, 26 pages
- 4) **BOUQUIN Henri (2001)**, *le contrôle de gestion*, 5ème édition, Presses Universitaire de France, Paris, 462 pages.
- 5) **GERVAIS Michel (1995)**, *Stratégie de l'entreprise*, Edition Economica, Paris, 457 pages.
- 6) **GUMB Bernard , et PESQUEUX Yvon (2000)**, *Les outils du contrôle de gestion au service de votre stratégie*, Editions d'organisation, Paris, 231 pages.
- 7) **HORNGREN Charles, BHIMANI Alnoor, DATAR Srikant, FOSTER George, LANGLOIS Georges (2003)**, *contrôle de gestion et gestion budgétaire*, 2ème édition, Pearson Education France, Paris, 419 pages.
- 8) **HUGON Philippe (2003)**, *Economie de l'Afrique*, 4^{ème} Edition, Edition la découverte, Paris, 128 pages.
- 9) **KAPLAN Robert S. et NORTON David P. (2001)**, *Comment utiliser le tableau de bord prospectif: pour créer une organisation orientée stratégie*, Editions d'organisation, Paris, 423 pages.
- 10) **KAPLAN Robert S. et NORTON David P. (2004)**, *Strategy Maps: Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*, Harvard Business School Press, Boston, 324 pages.
- 11) **KAPLAN Robert S. et NORTON David P. (2007)**, *L'alignement stratégique, Créer des synergies par le tableau de bord prospectif*, Editions d'organisation, Paris, 328 pages.
- 12) **KIM Chan W. et MAUBORGNE Renée (2010)**, *Stratégie Océan bleu : Comment créer de nouveaux espaces stratégiques*, Edition Pearson, Paris, 272 pages.
- 13) **LELART Michel (2006)**, *De la finance informelle à la microfinance*; Agence Universitaire de la Francophonie, Paris 61 pages.

- 14) **LHERIAU Laurent (2009)**, Précis de réglementation de la microfinance, Agence Française de Développement, Paris, 359 pages.
- 15) **LEROY Frédéric (2008)**, *Les stratégies d'entreprise*, 3^{ème} Edition, Edition la Dunod, Paris, 128 pages.
- 16) **MINTZBERG Henry (2004)**, *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Edition Dunod, Paris, 455 pages.
- 17) **Nations Unies (2006)**, *Construire des secteurs financiers accessibles à tous*, Nations Unies, New York, 202 pages.
- 18) **OGER Brigitte (2004)**, *La gestion par l'analyse des coûts*, 3^{ème} Edition, Edition Presses Universitaires de France, Paris, 182 pages.
- 19) **SIMONS Robert (1995)**, *levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*, Harvard Business School Press, Boston, 134 pages.
- 20) **Stratégor (1997)**, *Politique générale de l'entreprise : stratégie, structure, décision, identité*, Paris, Edition Dunod, 551 pages.
- 21) **Stratégor (2009)**, *Toute la stratégie d'entreprise*, Edition Dunod, Paris, 945 pages.
- 22) **SUN TZE (1993)**, *L'art de la guerre*, Agora, Presses Pocket, Paris, 338 pages ;
- 23) **Gilles Pison (2011)**, Population et société, *Bulletin Mensuel d'information de l'Institut national d'études démographiques*, Numéro 482 : 6-11.

Rapports et autres documents sur la stratégie

- 24) **MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES du Burkina Faso (2007)**, Cadre partenarial pour la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de microfinance, Ouagadougou (Burkina), Ministère de l'Economie et des Finances, 10 p.
- 25) **MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES du Burkina Faso (2006)**, *Stratégie Nationale de Microfinance-Plan d'actions de mise en œuvre (2006-2010)*, Ouagadougou (Burkina), Ministère de l'Economie et des Finances, 62 p.
- 26) **MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES du Burkina Faso (2006)**, *Stratégie Nationale de Microfinance-Document de Politique et Cadre logique de mise en œuvre*, Ouagadougou (Burkina), Ministère de l'Economie et des Finances, 43 p.
- 27) **MINISTERE DE FINANCES ET DU BUDGET du Burkina Faso (2005)**, *Recueil de textes portant cadre juridique des finances publiques au Burkina Faso*, (Burkina), Ministère de Finances et du Budget, 102 pages ;

- 28) **MINISTERE DE FINANCES ET DU BUDGET du Burkina Faso (2007)** *Rapport d'activité 2007 du plan d'Actions de la Stratégie Nationale de Microfinance (PA-SNMF) ; Rapport annuel n°001*, (Ouagadougou), Ministère de l'Economie et des Finances, 39 pages.
- 29) **MINISTERE DE FINANCES ET DU BUDGET du Burkina Faso (2008)**, *Rapport d'activité 2008 du plan d'Actions de la Stratégie Nationale de Microfinance (PA-SNMF) ; Rapport annuel n°002*, (Ouagadougou), Ministère de l'Economie et des Finances, 99 pages.
- 30) **MINISTERE DE FINANCES ET DU BUDGET du Burkina Faso (2009)**, *Rapport d'activité 2009 du plan d'Actions de la Stratégie Nationale de Microfinance (PA-SNMF) ; Rapport Technique annuel n°003*, (Ouagadougou), Ministère de l'Economie et des Finances, 55 pages.
- 31) **MINISTERE DE FINANCES ET DU BUDGET du Burkina Faso (2010)**, *Rapport d'activité 2010 du plan d'Actions de la Stratégie Nationale de Microfinance (PA-SNMF) ; Rapport Financier annuel n°004*, (Ouagadougou), Ministère de l'Economie et des Finances, 28 pages.
- 32) **MINISTERE DE FINANCES ET DU BUDGET du Burkina Faso (2010)**, *Rapport d'activité 2010 du plan d'Actions de la Stratégie Nationale de Microfinance (PA-SNMF) ; Rapport Technique n°004*, (Ouagadougou), Ministère de l'Economie et des Finances, 47 pages.
- 33) **RODRIGUE André, OUEDRAOGO Albert et TASSEMBEDO Moussa (2011)**, *Rapport du Diagnostic approfondi et opérationnel du secteur de la microfinance burkinabè*, (Burkina), 82 pages.
- 34) **DUPUIS Louise-Annie, ILBUDO/KABORE Bernadette, LECACHEUR Xavier, SOMDA Georges et WONOU Clément**, *Rapport de la Revue conjointe Gdbf/Canada/Danemark/PNUD-FENU*, (Burkina), Ministère de l'Economie et des Finances, 47 pages.

Sources Internet

- 35) CGAP: (2010), *Qu'est-ce que la microfinance ? Quelle est la différence avec le microcrédit ?*, <http://www.microfin.com>;

- 36) CGAP: (2010), *En quoi la microfinance aide-t-elle les pauvres ?*
<http://www.microfin.com>
- 37) Wikipedia : (03/09/2012), *Les besoins financiers des pauvres*,
<http://fr.wikipedia.org/wiki/Microfinance>;
- 38) Wikipedia: (03/09/2012) *La microfinance* : [http :// fr.wikipedia.org/wiki/Microfinance#Historique](http://fr.wikipedia.org/wiki/Microfinance#Historique) ;
- 39) CGAP (2010), *La planification stratégique* : <http://www.lamicrofinance.org> ;
- 40) CGAP (2010), *La planification opérationnelle* : <http://www.lamicrofinance.org>.

CESAG - BIBLIOTHEQUE