CESAG

CENTRE AFRICAIN D'ETUDES SUPERIEURES EN GESTION

DIPLOME D'ETUDES SUPERIEURES SPECIALISEES EN GESTION DES PROJETS

DESS / GP

CESAG - BIBLIOTHEQUE

THEME DE MEMOIRE DE FIN DE CYCLE

LA CONCEPTION DES PROJETS DANS L'ADMINISTRATION CENTRALE CAS DU CADASTRE FISCAL DE DAKAR (1988-1995)

Bibliothèque du CESAG
107237

Présenté et soutenu par:
Mr Mame Ouneta FALL

Sous la direction de :
Mr Ahmadou TRAORE
Responsable Cycle DESS/GP
Professeur au CESAG

M0003GDP03

2 : 2003

DEDICACE

Je dédie ce travail :

A mon défunt père :

Papa, ces lignes constituent le témoignage de toute ma reconnaissance pour ton courage, tes prières, tes sacrifices, tes bénédictions et tous les efforts que tu as su consacrer, au cour de ta vie pour la réussite de tes enfants.

Ta disparition durant ma formation me laisse un goût d'amertume pour le simple motif que j'aurais aimé que tu bénéficies des fruits de ce travail que tu as tant inspiré par ton exemple de persévérance.

Reçois tout de même cet œuvre sous forme de prières quotidiennes comme l'expression de mes sincères remerciements.

Qu'ALLAH t'agrée en sa présence auprès de son Prophète Aimé (PSL). Âmîne !!!

A ma mère :

Pour ton amour, tes multiples prières et sacrifices, tes inquiétudes et insomnies pour mes réussites scolaires, estudiantines et professionnelles. Ces mots sont le signe de ma reconnaissance et de toute ma gratitude.

Puisse ce travail contribuer à récompenser tes efforts !!!

A mes épouses :

- *à toi « La Grande Royale » **Sokhna Touty SECK** : pour ta tendresse, tes soucis et tes ambitions pour ma carrière professionnelle.*

Accepte ce travail comme le signe de ma reconnaissance !

- *à toi « ma biche » **Aïssatou FALL** : pour ton acceptation de la rigueur de mes principes.*

Accepte ce travail comme le signe de mes remerciements !

Puisse la présente formation nous servir à tous

&

Que ce travail soit pour vous tous une source de fierté.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

REMERCIEMENTS

Au terme de la présente formation, il est un réel plaisir pour moi d'exprimer mes sincères remerciements à Allah pour Tout et à toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de la dite formation et à la conduite de ce travail.

Mes premiers remerciements vont :

A Monsieur Ahmadou TRAORE, mon directeur de mémoire pour sa disponibilité, ses conseils et ses enseignements.

A Monsieur Mor SECK, Directeur du Centre d'Enseignements à Distance, qui a bien voulu m'orienter vers le CESAG et la Délégation au Management Public pour ma formation et son financement.

A Monsieur Tahibou NDIAYE Directeur du Cadastre, qui a bien voulu autoriser et soutenir cette formation. A travers lui je remercie le Directeur Général des Impôts et des Domaines et le Ministre des Finances.

A mes chéries Sokhna Touty SECK et Aïssatou FALL, pour leur soutien moral et affectueux, et pour tout ce qu'elles ont pu endurer durant ma formation.

Je tiens à remercier :

Monsieur El Hadj Demba BA responsable de la cellule cadastre fiscal en retraite et tous les acteurs du projet qui ont bien voulu m'accorder des entretiens ;

Monsieur Ahmed FAYE et tous les responsables et agent de la Direction de la Planification et de la Direction de la Coopération économique et financière pour leur disponibilité à m'accorder des entretiens et à me prêter leurs documents de service .

Mes remerciements s'adressent :

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Au corps enseignants et à tout le personnel du CESAG pour leur disponibilité ;

A mes collègues de la 1ère promotion du DESS/GP pour leur cordialité et leur disponibilité ;

A tous ceux qui m'ont soutenu d'une manière ou d'une autre et dont je n'ai pu citer les noms, qu'ils trouvent à travers ces lignes, l'expression de mes vifs remerciements et de ma profonde reconnaissance.

MERCI A TOUS !!!

CESAG - BIBLIOTHEQUE

TABLES DES MATIERES

INTRODUCTION 1

PRESENTATION GENERALE 5

I. OBJET DE L'ETUDE. 5

II. LA PROBLEMATIQUE 5

III. LES OBJECTIFS DE L'ETUDE. 8

IV. L'INTERET DE L'ETUDE 9

V. DELIMITATION DU CHAMP DE L'ETUDE 9

VI. PLAN DE L' ETUDE 9

VII. DEMARCHE DE L'ETUDE. 10

VIII. DEFINITION DES PRINCIPAUX CONCEPTS CLES 11

- ***LE PROJET DANS NOTRE ETUDE*** *11*
- ***LA CONCEPTION DES PROJETS*** *12*
- ***L'ADMINISTRATION CENTRALE*** *12*
- ***LE CADASTRE*** *13*

PREMIERE PARTIE : 16

CADRE THEORIQUE ET CONTEXTE DE L'ETUDE 16

CHAPITRE I: LE CADRE THEORIQUE 17

I. LE CADRE GENERAL DE REFERENCES DES PROJETS DANS LA LITTERATURE 17

1.1. LES CARACTERISTIQUES DES PROJETS 17
- ***1.1.1. La nouveauté et l'unicité*** *17*
- ***1.1.2. La durée limitée*** *17*
- ***1.1.3. La complexité*** *17*
- ***1.1.4. La finalité*** *18*
- ***1.1.5. L'incertitude*** *18*
- ***1.1.6. L'implication de plusieurs acteurs*** *18*

1.2. CARACTERISTIQUES SPECIFIQUES AUX PROJETS DANS LE SECTEUR PUBLIC (L'ADMINISTRATION) 18

1.3. LA TYPOLOGIE DES PROJETS 19
- ***1.3.1. Le critère de la finalité*** *19*
- ***1.3.2. Le critère de l'articulation*** *20*
- ***1.3.3. Le critère de la taille*** *20*
- ***1.3.4. Le critère de la nature juridique*** *20*

1.4. LE CYCLE DE VIE DES PROJETS 21
- ***1.4.1. La conception*** *22*

CESAG - BIBLIOTHEQUE

1.4.2. Spécificité de la conception des projets non directement productifs dans l'administration centrale 24
1.4.3. Le cadre logique dans la conception 26

II. LA FAISABILITE DES PROJETS : APPROCHES ET ECOLES 27

2.1. LA FAISABILITE DES PROJETS PUBLICS DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT 27
2.1.1. l'analyse coûts / avantages (méthode des prix de référence) 27
2-1-2. L'analyse coût / valeur(par L. Squire et H van der Tak 1974) 28
2-1-3. L'analyse coût / bénéfice (Aid 1971) 28
2-1-4. L'analyse avantages / coûts (Onudi 1973) 29
2.2. LA FAISABILITE DES PROJETS PUBLICS EN PAYS PLUS DEVELOPPES 30

III. LES DIMENSIONS DE LA CONCEPTION 30

3.1. LA DIMENSION STRATEGIQUE 31
3.2. LA DIMENSION DES BESOINS 31
3.3. LA DIMENSION SOCIALE 32
3-3-1. l'analyse des caractéristiques démographiques et socioculturelles 33
3-3-2. l'analyse des capacités contributives 33
3-3-3. l'analyse du degré de compréhension et les attentes 33
3.4. LA DIMENSION TECHNIQUE 34
3-4-1. la processus de production 34
3-4-2. L'analyse des besoins en inputs et autres moyens 34
3-4-3. La nature et l'étendue de l'assiette 35
3-4-4. le calendrier de réalisation 35
3-4-5. L'estimation des coûts 36
3.5. LA DIMENSION INSTITUTIONNELLE, ORGANISATIONNELLE ET POLITIQUE 36
3-5-1. Le cadre institutionnel 36
3-5-2. Le cadre organisationnel 36
3-5-3. Le cadre politique 37
3.6. LA DIMENSION FINANCIERE 37
3-6-1- L'Analyse financière sommaire (Afs) 37
3-6-2- L'Analyse financière détaillée (Afd) 38
3.7. LA DIMENSION ECONOMIQUE 39

IV. L'INTERÊT DE LA CONCEPTION 41

4.1 POUR LES PARTENAIRES AU DEVELOPPEMENT 41
4.2 POUR LES EMPRUNTEURS 41
4.3 POUR LES GESTIONNAIRES 42
4.4 POUR LES BENEFICIAIRES 42

CHAPITRE II: CHOIX DES VARIABLES, PRESENTATION DU MODÈLE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE 43

I. DEFINITION DES VARIABLES ET PRESENTATION DU MODÈLE 43

1.1. QUESTION DE RECHERCHE ET HYPOTHESE D'ETUDE 43
1.1.1. Question de recherche 43
1.1.2. Questions subsidiaires 43
1.2 HYPOTHESE DE RECHERCHE 44
1.3 DEFINITION DES VARIABLES 44
1.3.1. La variable dépendante ou variable à expliquer 44
1.3.2. La variable indépendante ou variable explicative 44

II. LA PRESENTATION DU MODÈLE 45

2.1 LES CRITERES DE LA VARIABLE DEPENDANTE (VARIABLE EXPLIQUEE) 46
2.1.1. Le niveau de demande des prestations à fournir par le projet et le taux de satisfaction des bénéficiaires 46
2.1.2. Le niveau d'implication des contribuables 47

CESAG - BIBLIOTHEQUE

2.1.3. Le niveau de couverture du coûts du projet par ses recettes *47*
2.2 LES CRITERES DE LA VARIABLES INDEPENDANTE (VARIABLE EXPLICATIVE) 47
2.2.1. Les critères d'appréciation de la dimension stratégique *47*
2.2.2. Les critères de la dimension des besoins *48*
2.2.3. La dimension sociale *48*
2.2.4. Les critères d'appréciation de la dimension technique *48*
2.2.5. Dimension institutionnelle, organisation et politique *48*
2.2.6. Les critères de la dimension financière *49*
2.2.7. Les critères de la dimension économique *49*

III. METHODOLOGIE DE L'ETUDE 51

1.1. LES INSTRUMENTS 51
1.2. LA POPULATION A L'ETUDE 51
1.3. L'ECHANTILLON DE L'ETUDE 51
1.4. LE MODE DE TRAITEMENT DES DONNEES 52

CHAPITRE III : CONTEXTE ET CADRE DE L'ETUDE 53

I. CONTEXTE DE L'ETUDE 53

1.1. L'ENVIRONNEMENT MACRO-ECONOMIQUE 53
1.1.1. Le Niveau central *53*
1.2.1. Le Niveau local *54*
1.2. ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL : 54
1.3. LES CONTRAINTES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE 55
1.3.1. Les contraintes concernant le choix des objectifs: *55*
1.3.2. Celles relatives au choix des moyens: *56*
1.3.3. Les contraintes liées à l'harmonisation des objectifs et des moyens: *56*

II. LE CADRE DE L'ETUDE 56

2.1. OBJET DE L'ETUDE 57
2.2. PRESENTATION DE LA DGID 57
2.3. PRESENTATION DE LA DIRECTION DU CADASTRE, CAD ET DU PROJET 58
2.3.1. La Direction du Cadastre *59*
2.3.2. Présentation du projet *60*

DEUXIEME PARTIE : 63

RESULTATS DE L'ETUDE ET RECOMMANDATIONS 63

CHAPITRE I : PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS 64

I. RESULTATS DE L'APPRECIATION DU PROJET SELON LES CRITERES DE LA VARIABLE EXPLICATIVE 64

1.1. COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS 64
1.1.1. La dimension stratégique : *64*
1.1.2. La dimension des besoins *67*
1.1.3. La dimension sociale *69*
1.1.4. La dimension technique *70*
1.1.5. La dimension institutionnelle, organisationnelle et politique *72*
1.1.6. La dimension financière *74*
1.1.7. La dimension économique *75*
1.2. SCORES DU PROJET SELON LES CRITERES DE LA VARIABLE EXPLICATIVE 76

CESAG BIBLIOTHEQUE

II. RESULTATS DE L'APPRECIATION DU PROJET SELON LES INDICATEURS DE LA VARIABLE DEPENDANTE 77

2.1. COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS 77
2.1.1. Le niveau de la demande des prestations et du taux de satisfaction des bénéficiaires *77*
2.1.2. Le niveau d'implication des contribuables *77*
2.1.3. Le niveau de couverture des coûts par les recettes *78*
2.2. LE SCORE DE LA CONCEPTION DU PROJET SUIVANT LES INDICATEURS DE LA VARIABLE EXPLIQUEE 80

CHAPITRE II : LES RECOMMANDATIONS 82

I. AUX AUTORITES POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES 82

1.1. RECOMMANDATIONS (ACTIONS A FAIRE) 82
1.2. MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS (COMMENT FAIRE ?) 83
1.3. BENEFICES DES ACTIONS 84

II. AUX CADRES-TECHNICIENS DE L'ADMINISTRATION 84

2.1 RECOMMANDATIONS 84
2.2 MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS 84
2.3 BENEFICES DES ACTIONS 85

III. AUX BENEFICIAIRES LOCAUX 85

3.1 RECOMMANDATIONS 85
3.2 MISE EN ŒUVRE 86
3.3 BENEFICE DES ACTIONS 86

CONCLUSIONS 87

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Listes des Sigles et Abréviations

AID : Agence Internationale pour le Développement

BM : Banque Mondiale

FMI : Fonds Monétaire International

AC : Administration Centrale

CL : Collectivité Locale

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

MT : Ministères Techniques

DGID : Direction Générale des Impôts et des Domaines

DCAD : Direction du Cadastre

DI : Direction des Impôts

PGDU : Projet de Gestion et de Développement urbain

PPTE : Pays Pauvres Très Endettés

PLCP : Programme de Lutte Contre la Pauvreté

DTAI : Direction du Traitement Automatique de l'Information

DCEF : Direction de La Coopération Economique et Financière

DP : Direction de la Planification

DPU : Direction du Projet Urbain

DCL : Direction des Collectivités Locales

ACB : Analyse Coûts Bénéfices

TRI : Taux de Rentabilité Interne

TRI : Taux de Rentabilité Interne Economique

VAN : Valeur Actuelle Nette

VAN.E : Valeur Actuelle Nette Economique

OCDE : Organisations des communautés de Développement Economique

ONUDI : Organisation des Nations Unies pour le Développement Economique

CESAG - BIBLIOTHEQUE

LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX

Intitulés	Numéros	Pages
Modèle d'analyse	Figure n° 1	46
Récapitulatif du modèle	Tableau n° 1	50
Mémoire d'identification du projet pilote	Tableau n° 2	60
Barème de notation	Tableau n° 3	64
Score selon la variable explicative	Tableau n° 4	76
Score selon la variable indépendante	Tableau n° 5	80

CESAG - BIBLIOTHEQUE

INTRODUCTION

La mondialisation du développement, de son financement et de son orientation par quelques principaux acteurs que sont : la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire international et le G8, créent un environnement évolutif auquel les organisations de manière générale doivent s'adapter. Cela justifie l'importance pour une organisation publique tel que l' Etat d'avoir une stratégie d'adaptation.

Cette stratégie doit être planifiée à court, moyen et long termes. Les Etats ne pourront plus se contenter de leurs activités traditionnelles ou opérationnelles de maintien. Ils doivent pour leur survie apporter des réponses aux changements générés par le nouvel environnement. Mieux, ils devront anticiper sur les changements par un mode de gestion entrepreneuriale.

C'est la conciliation des deux modes de gestion dans une perspective de développement ou de progression positive qui génère le mode de gestion par projet. Les Etats, à travers leurs organes d'exécutions que sont les administrations centrales, devront alors concevoir des projets compatibles avec la planification de leurs stratégies de développement. Il s'agira de projets publics qui devront souvent réaliser des objectifs politiques.

Ainsi, les projets en tant qu'expressions de désirs, de volontés, d'intentions et d'ambitions, semblent être la panacée pour conduire les changements aussi bien dans les organisations privées que publiques. Ils sont aussi adoptés comme les formulations des besoins, des nécessités et des situations futures vivement souhaitées.

Dans le secteur privé, le projet répondra aux questions de rentabilité, d'efficience face à la concurrence et de crédibilité. Moins complexe et apolitique, l'environnement des organisations privées est plus favorable au développement des projets. Par contre, le secteur public, surtout de l'administration centrale, est

CESAG - BIBLIOTHEQUE

très contraignant pour les projets parce que caractérisé par des facteurs limitant pour la volonté et l'ambition qui sous-tendent toute idée de projet.

Parmi ces facteurs, nous avons retenu:

- le faible taux de scolarisation ;
- la culture du parti dominant ;
- l'absence de responsabilité bien située ;
- la conception biaisée du bien public ;
- le népotisme et la gabegie ;
- l'influence ou les pressions de certains chefs religieux particulièrement au Sénégal.

Ces facteurs limitant influent négativement sur la conduite des projets et particulièrement sur leur conception. Ainsi, le Sénégal, à l'instar des pays africains et sous-développés, soumis pendant près de 40 ans à divers plans de structuration et d'ajustement de leur économie par la Banque mondiale(BM) et le Fonds monétaire international (FMI) par le biais de programmes et de projets de développement, n'arrive toujours pas à trouver la solution à ses problèmes de développement. Pire, il est même classé parmi les pays pauvres très endettés(PPTE) bénéficiant de projets spéciaux de la BM tel que le programme de lutte contre la pauvreté (PLCP). On voit donc s'installer dans la durée la spirale des projets et programmes.

Or, si la finalité de tout projet est d'amener l'organisation - ici, l'Etat du Sénégal- d'une situation d'insatisfaction de développement à un situation de meilleur développement souhaitée, la question qui hante notre esprit est pourquoi, durant près de 40 ans, les projets ont échoué ? A quel niveau du cycle de vie des projets se situent les difficultés les empêchant d'atteindre les objectifs qui leur étaient assignés ?

L'Administration, consciente du fait, a vite ciblé comme cause probable la centralisation du pouvoir et la concentration des moyens. Elle décide de tout, elle

CESAG - BIBLIOTHEQUE

fait tout et finalement impose sa volonté à tous en oubliant que les administrés ont des volontés, des exigences et des préférences locales.

Pour corriger, l'Etat décide de décentraliser la décision de faire et de déconcentrer le pouvoir d'exécuter avec les étapes majeures de 1972 et 1996 qui verront naître respectivement les communautés rurales et le Code des collectivités locales. La réforme de 1996 cherchait à approfondir la décentralisation en dotant les Collectivités locales de la personnalité morale et de l'autonomie financière pour les rendre aptes à mieux répondre aux exigences du développement économique, social et culturel des terroirs. Liberté et proximité sont les deux mots qui résument l'esprit engagé et salutaire de la réforme qui exige un coût élevé que les Collectivités locales ne peuvent supporter dans l'immédiat.

L'autonomie financière apparaît comme le maillon faible de la décentralisation et risque même de l'hypothéquer à termes. Cela a été bien compris et même avant la réforme par la Banque mondiale qui, dès 1987, accepta de financer l'un des premiers projets de renforcement des Collectivités locales dénommé Projet de Gestion et de Développement Urbains(PGDU). Le projet visait à aider les Collectivités locales de la région de Dakar à mieux assumer leurs obligations en matière d'administration, de prestation de services, de mobilisation des ressources et d'investissement.

La mobilisation des ressources était la cinquième composante du Projet de Gestion et de Développement Urbains. Parmi ses moyens de mise en œuvre, la levée des recettes fiscales été identifiée comme prioritaire avec l'élaboration d'un cadastre à but fiscal comme outil de première importance. L'objectivité était de « rétablir les bases d'une amélioration de l'émission des rôles et du recouvrement des impôts locaux grâce à la réalisation du cadastre fiscal permettant d'assurer rapidement et efficacement l'identification des contribuables et l'évaluation de la matière imposable de la région de Dakar ».

Malgré les importants résultats de la Direction Générale des Impôts et des Domaines(DGID) en émissions d'impôts locaux et taxes-57% de progression entre 1998 et 2002, le financement des collectivités locales se pose avec acuité et reste d'actualité jusqu'à même menacer la viabilité de la décentralisation. Conscients des enjeux, l'Etat, les Collectivités locales et leurs partenaires ont engagé en 1998

CESAG - BIBLIOTHEQUE

l'étude sur la réforme de la fiscalité locale dont les conclusions viennent d'être examinées par le gouvernement qui s'est orienté lors du Conseil interministériel du 31 avril 2003 à l'application des recommandations.

Parmi ces recommandations figure à nouveau, la nécessité de rendre opérationnel le cadastre fiscal déjà identifié comme outil de maîtrise de l'assiette des impôts fonciers. Par voie de conséquence, il permettra l'amélioration des recettes fiscales des collectivités locales.

Ainsi notre sujet bien que se rapportant à la période 88/94 est d'actualité pour les Collectivités locales qui veulent se donner les moyens de leurs politiques. Nous espérons que notre étude permettra à la DGID d'anticiper sur les exigences de transparence, d'implication et de transfert de la gestion des impôts locaux formulées par les élus locaux.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

PRESENTATION GENERALE

Nous tenterons de décliner l'objet de notre étude, de poser la problématique, de préciser les objectifs dans le champs que nous aurons délimité. La démarche qui aura permis la réalisation de l'étude sera dégagée et les intérêts qu'elle pourra susciter cernés.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

I. OBJET DE L'ETUDE.

Notre étude porte sur la conception des projets dans l'Administration centrale. Compte tenu de la multiplicité des projets et du champ très large de l'Administration, nous la circonscrirons en examinant le cas du projet cadastre fiscal de Dakar, initié par le PGDU à travers la Direction du Cadastre.

II. LA PROBLEMATIQUE

Le projet du cadastre fiscal de Dakar a été financé dans le cadre du renforcement des capacités des collectivités locales à assumer la politique de décentralisation.

Les objectifs qui lui étaient assignés sont :

- contribuer à la mobilisation optimale des recettes fiscales de la commune de Dakar ;
- le rétablissement des bases d'une amélioration de l'émission et du recouvrement des impôts locaux ;
- instituer un cadastre à but fiscal ;
- réaliser le plan cadastral de Dakar ;
- établir la matrice cadastrale ;

- automatiser le traitement des données cadastrales aussi bien graphiques que numériques.

Les activités du projet ont cessé depuis 1995 sans que le cadastre ne devienne opérationnel. Il n'a jamais exercé pleinement la compétence en fiscalité foncière qui était le but du projet. Le projet n'a généré ni plan cadastral, ni matrice cadastrale qui constituent les documents de base sans lesquels on ne peut parler de cadastre. Seule une base de données, constituée de dossiers parcellaires, non exploités par la chaîne actuelle des impôts fonciers, existe.

Cette situation s'est manifestée par :

- un manque d'intérêt de la hiérarchie vis-à-vis du cadastre ; en effet, la Direction du cadastre est restée cinq ans sans nomination de directeur : deux ans de prolongation non officielle et trois ans d'intérim assuré par le DGID ;

- un centre informatique pour le traitement automatique des données non fonctionnel ;

- un cloisonnement de la Direction du cadastre entre services et agents intervenant ou non dans le projet ;

- une incapacité des agents à envisager un avenir professionnel meilleur ;

- la crainte de la suppression de la Direction du Cadastre ou de son rattachement à un autre ministère que celui des finances ;

- huit années d'incohérence, d'opacité et de responsabilités non clairement situées entre les différents services pour la gestion de la chaîne des impôts fonciers.

En résumé, malgré l'importance du projet, tant par le montant de son financement (1,8 milliards) que par sa transversalité (plusieurs ministères impliqués), il n'a pas permis à l'administration fiscale de disposer d'un cadastre opérationnel remplissant ses missions historiques et intrinsèques de maîtrise

CESAG - BIBLIOTHEQUE

de l'espace urbain et rural pour répondre aux besoins techniques, juridiques et économiques de l'Etat et des collectivités locales.

Les causes évoquées par les acteurs sont liées à l'organisation du Cadastre et de la DGID,à la technique cadastrale, au management du projet.

Les causes probables sont : la multiplicité des intervenants, le manque d'adhésion des contribuables et la non implication des élus locaux .

Si aucun remède n'est apporté, cette situation aura pour conséquences négatives :

- de renforcer les appréhensions de la DGID et surtout de la DI sur l'utilité du Cadastre par rapport aux objectifs de recettes fiscales ;
- de détourner l'intérêt des décideurs de la nécessité stratégique de cadastrer le territoire national ;
- de renforcer la prudence des bailleurs de fonds ou de susciter leur manque d'intérêt pour le secteur ;
- d'installer le découragement et le manque d'ambition collective des agents du cadastre ;
- de menacer dangereusement près de 50% des recettes des collectivités locales ;
- de pérenniser l'endettement inutile du pays.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Au regard des ces risques nous osons espérer que le Sénégal, pays pauvre en développement, ne se paiera pas le luxe de se passer du Cadastre. Cette institution, sous ses différentes formes, qu'aucune grande civilisation n'a ignoré depuis les Chaldéens de la Mésopotamie en passant par les Egyptiens, les Gréco-romains et tous les pays développés qui, très tôt, l'ont mis en avant garde de leurs plans de développement économique, par la maîtrise de l'espace de projection qu'il permet. Le Cadastre a toujours accompagné l'histoire économique des peuples.

Autant de raisons pour agir. Les autorités centrales et locales en deviennent de plus en plus conscientes. Face aux enjeux de la politique de décentralisation, elles savent que l'échec d'une première tentative ne peut justifier l'abandon d'un outil aussi indispensable pour une bonne fiscalité locale.

Notre choix du cas : **cadastre fiscal de Dakar**, s'inscrit dans la perspective d'une seconde tentative de rendre le cadastre opérationnel en examinant **le déficit de conception** que nous considérons comme l'une des principales causes d'échec des projets dans l'administration centrale.

Ainsi, notre question de recherche consistera à savoir : comment faire pour améliorer la conception des projets de l'Administration centrale en général et de l'Administration fiscale en particulier, avec les contraintes qui s'imposent afin d'assurer la pérennité de leurs activités ?

CESAG - BIBLIOTHEQUE

III. LES OBJECTIFS DE L'ETUDE.

Les objectifs de l'étude sont les suivant :

- analyser le processus de conception des projets dans l'Administration centrale, notamment ceux de l'Administration fiscale et particulièrement celui du cadastre fiscal de Dakar ;

- identifier les contraintes qui pèsent sur les différentes étapes de la conception des projets ;

- souligner leurs impacts sur la pérennités des activités générées par les projets ;

- formuler des propositions et des recommandations à même de réduire ces contraintes pour l'amélioration de la conception des projets dans l'Administration.

IV. L'INTERET DE L'ETUDE.

Au-delà de l'acquisition personnelle, l'étude peut inspirer les Administrations fiscales africaines dans leur quête d'efficience et d'efficacité pour le traitement des impôts locaux. Elle a un intérêt certain pour notre plan de carrière professionnelle. Elle anticipe sur la décentralisation de la chaîne fiscale des impôts locaux.

Enfin, par cette étude qui nous permettra de remplir les critères pédagogiques démontrant notre capacité d'analyse, de conception et de rédaction, le CESAG pourra renforcer le maillon faible des études relatives au secteur public.

CESAG BIBLIOTHEQUE

V. DELIMITATION DU CHAMP DE L'ETUDE

Le projet du cadastre fiscal de Dakar s'intéressait à l'ex- Communauté urbaine de la Dakar regroupant les villes de Dakar, Pikine, Guédiawaye, Rufisque et Bargny. Cette zone métropolitaine capitalise 90% des recettes de la fiscalité foncière du Sénégal. L'étude s'intéresse aussi à l'Administration centrale et particulièrement à l'administration fiscale et à ses relations avec les Collectivités locales.

VI. PLAN DE L' ETUDE.

Le sujet sera abordé selon le plan suivant :

- Une introduction qui tentera le camper et de poser sa problématique ;
- Une première partie du développement qui définira le cadre de référence théorique et cernera le contexte de l'étude ;
- Une deuxième partie présentera les résultats et formulera des recommandations ;

Enfin une conclusion sera tirée.

VII. DEMARCHE DE L'ETUDE.

La démarche pour la réalisation de l'étude s'articule ainsi qu'il suit :

●-Recherche documentaire.

Nous avons naturellement exploité nos notes de cours et les documents du CESAG reçus à cet effet. Les livres, les mémoires et manuels relatifs à la gestion de projet empruntés à la bibliothèque du CESAG nous ont été d'un grand apport. Nos documents personnels, ceux de mon service et du Ministère de l'Economie et des finances par le biais de la Direction de la Coopération économique et financière et de la Direction de la Planification nous ont servi.

●- Elaboration du guide d'entretien.

Nous avons élaboré un guide d'entretien qui nous a permis de collecter de précieux renseignements auprès des principaux acteurs du projets sur :

- leurs sentiments à l'issue du projet ;
- leur niveau d'implication dans la conception du projet ;
- les moyens utilisés pour la conception ;
- les contraintes administratives pesant sur la conception des projets ;
- la démarche administrative de conception de projet.

●- Enquête sur le terrain

Compte tenu de la spécifique de notre thème, une enquête classique sur le terrain est presque impossible dans le cadre de ce mémoire. Cependant, nous utiliserons en cas de besoins les données d'enquête de l'étude sur la réforme de la fiscalité locale.

●- Analyse et interprétation des résultats

●- Présentation des résultats;

●- Recommandations

CESAG - BIBLIOTHEQUE

VIII. DEFINITION DES PRINCIPAUX CONCEPTS CLES .

Les principaux concepts utilisés comme Administration centrale, conception de projet, cadastre fiscal seront précisés pour une meilleure compréhension de notre démarche.

❑ LE PROJET DANS NOTRE ETUDE

Le Petit Larousse définie le **Projet** comme ce que l'on a l'intention de faire. C'est une définition de référence, accepté par tous. Mais sachant que la vie ne se résume pas à une somme d'intentions, les spécialistes ont tenté de donner à la notion de projet, les aspects pratiques et concrets dans leurs définitions. Parmi ces définitions, celle donnée dans « Développer un projet » de la collection « Mango Pratique, 2001», ainsi qu'elle suit, nous semble mieux adaptée à notre contexte :

« Un projet est un ensemble d'activités destinées à atteindre un objectif dans le cadre d'un budget et d'un délai donnés. C'est à distinguer du travail au quotidien ».

« Un projet est un ensemble d'actions délimitées dans le temps qui visent à atteindre une série d'objectifs fixés au préalable. Ces actions ne sont pas forcément complexes et certaines peuvent même s'inscrire directement dans le prolongement du travail habituel. Les tâches quotidiennes, quant à elles sont souvent permanentes et répétitives. »

Comme la plupart des définitions de projet, celle que nous avons retenue parle des objectifs à atteindre sous des contraintes de ressources(finances, temps, humaines etc...) ; elle a cependant l'avantage, pour nous, de ne pas rendre systématiquement les activités complexes. Mieux, elle inscrit certaines dans le prolongement du travail habituel. Or, dans l'administration, la routine, les habitudes sont tellement ancrées qu'un projet conçu dans une perspective de rupture radicale serait moins accepté.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Par ailleurs, notre cas projet cadastre fiscal, vient se greffer à l'institution cadastrale déjà existante dans ses autres attributions. Il s'agissait alors, sur le socle commun de technicité et d'organisation, de lui donner une attribution fiscale. D'où l'intérêt du prolongement du travail habituel. Mais, aussi opérationnelle qu'elle soit, elle dépendra des qualités et caractéristiques de son manipulateur qui est , ici, l'Administration centrale.

❑ LA CONCEPTION DES PROJETS

Nous ne pouvons préciser la **conception** des projets sans faire référence à la notion de cycle de vie des projets que nous verrons dans le cadre conceptuel de notre étude.

La **conception** désigne, pour nous, cette partie du cycle de vie des projets qui va de l'idée de projet, en passant par la formulation jusqu'à la préparation qui permet la présentation d'un dossier de projet bancable.

❑ L'ADMINISTRATION CENTRALE

Le petit Robert indique que depuis la fin 18^{e} siècle, le sens de « Administration » avait été précisé : « fonction consistant à assurer l'application des lois et la marche des services publics conformément aux directives gouvernementales ; ensemble de services et agents chargés de cette fonction (l'Administration) ». Cette définition a été rendue fonctionnelle par de grands commis de l'Administration, au Sénégal, dont M Abdel Kader Clédor NDIAYE[1] qui retient : « de manière banale, courante, l'Administration est perçue comme un ensemble de rouage et de structures où divers fonctionnaires et agents de l'Etat, soumis les uns aux autres (hiérarchisés) sont organisés, dirigés tous ensemble par les gouvernants pour la satisfaction des besoins vitaux ».

Dans sa terminaison, cette définition que nous adoptons, converge avec les finalités des projets qui sont en général la satisfaction des besoins. Cela est confirmé par Georges et Pierre Delvolvé qui nous apprennent que « ...administrer, c'est pourvoir aux besoins quotidiens de vie nationale ».

[1] Abdel Kader Clédor NDIAYE : Discipline Budgétaire et Modernisation de l'Etat au Sénégal, 1995

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Pour remplir cette mission de satisfaction des besoins, l'administration va s'analyser à travers des fonctions principales parmi lesquelles, la fonction économique qui intéresse notre sujet. Cette dernière sera liée à une fonction auxiliaire de gestion comptable des ressources. Celle là nous plonge directement dans le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) maître d'œuvre du projet et qui entre autre attributions est chargé de la mobilisation des ressources des Collectivités locales.

L' Administration est dite centrale par rapport à d'autres en considération de sa taille, son territoire (la nation), ses domaines et sa relation avec le gouvernement. A cet égard, elle se distingue des Administrations communales, d'entreprises et de sociétés, avec des pouvoirs redoutables et redoutés, subis par tous comme un mal nécessaire.

Son caractère fortement hiérarchisé, ajouté aux caractéristiques ci- dessus, ne manqueront pas d'influer négativement sur le déploiement de sa fonction économique à travers la conception de projet

CESAG - BIBLIOTHEQUE

❑ LE CADASTRE

❖ Définition

La notion de **cadastre** en quelque lieu ou à quelque époque qu'elle soit, est toujours liée à la possession du sol et à ses modalités d'occupation. Son histoire se confond pratiquement avec l'histoire économique des peuples.

En effet, dès l'origine des sociétés, la possession de la terre a joué un rôle essentiel. Elle constitue notamment l'une des bases de la richesse industrielle. Il est donc aisé de comprendre que les collectivités aient pensé de tout temps à opérer un prélèvement sur cette forme de richesse facile à déceler et à atteindre. C'est le point de départ de la contribution foncière qui rendit nécessaire un état descriptif et évaluatif du sol pour :

1- la répartition équitable de l'impôt foncier ;

2- la transmission et le partage du sol.

La notion de **cadastre** a évolué au fil des siècles, soit pour s'adapter à des besoins nouveaux, soit pour appliquer des techniques nouvelles. Toutefois, il est

possible de dégager une définition générale quel que soit le type de **cadastre** envisagé.

Dans son sens le plus large, un cadastre peut être considéré comme un inventaire de la propriété foncière dont il donne une description plus ou moins détaillée, destinée à répondre aux besoins individuels et collectifs notamment en matière fiscale, foncière, juridique et économique.

Dans son acception plus précise, on peut entendre par cadastre tout dénombrement foncier établi par l'Etat ou les collectivités et comportant plusieurs opérations distinctes :

- opérations d'arpentage et de levée de données graphiques destinées à établir une carte parcellaire du sol ;
- opération d'assiette fiscale déterminant une base de répartition de l'impôt foncier ;
- opération de définition juridique qui permet de préciser le statut des terres et de déterminer les droits et devoirs des occupants .

De façon schématique, le cadastre peut être considéré comme l'état civil de la propriété foncière.

En pratique, le cadastre est l'ensemble des documents qui définissent la propriété foncière et qui servent à la répartition de l'impôt foncier. C'est également l'Administration fiscale chargée d'établir ces documents, de les mettre à jour et de les conserver.

❖ Le Cadastre Fiscal

Au Sénégal le service du cadastre existe depuis 1966. Il est devenu direction en 1980 au sein de la DGID. De sa création jusqu'en1988, le cadastre s'est comporté en assistant technique et juridique de la Direction des Domaines chargée de la gestion et de l'application du régime domanial et foncier. Sa mission intrinsèque et originelle qui est la fiscalité foncière, de laquelle devaient découler les deux premières citées, a été négligée. Avec l'avènement du projet en 1988 pour l'institution d'un cadastre à but fiscal, les autorités du cadastre ont eu l'intelligence de trouver le terme accrocheur de **« cadastre fiscal »** pour

CESAG - BIBLIOTHEQUE

dénommer le projet. Bien que redondant pour les professionnels, il a permis de mettre l'accent sur la fiscalité et de convaincre les bailleurs de fonds que leur argent ne servirait pas à financer les activités traditionnelles du cadastre.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

PREMIERE PARTIE :

CADRE THEORIQUE ET CONTEXTE DE L'ETUDE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE I: LE CADRE THEORIQUE

Il s'agira dans ce chapitre de délimiter dans la littérature de nos devanciers un champ conceptuel de référence afin de préciser les différents concepts utilisés et de pouvoir choisir un modèle auquel nous comparerons la réalité de notre étude.

I. LE CADRE GENERAL DE REFERENCES DES PROJETS DANS LA LITTERATURE

1.1. LES CARACTERISTIQUES DES PROJETS

1.1.1. La nouveauté et l'unicité

De manière générale, un projet réalise quelque chose de nouveau et d'unique, qui ne peut pas se répéter dans les mêmes conditions. Cependant cette notion de nouveauté varie selon les contextes.

1.1.2. La durée limitée

Tout projet s'inscrit dans une durée limitée par une date de début et une de fin. La date de début marque la mise en œuvre des moyens et celle de fin l'atteinte des objectifs. C'est la notion de durée qui engendre celle de cycle de vie des projets que nous verrons plus loin.

1.1.3. La complexité

Un projet ne se limite pas à une seule activité. Il conduit une multitude de tâches programmées et combine nécessairement différentes ressources matérielles, humaines et financières. Malgré cette complexité, un projet doit demeurer un tout homogène directement utilisable. « Un projet est opération

CESAG - BIBLIOTHEQUE

complexe, qui nécessite la mise en œuvre de moyens divers et une programmation dans le temps ».[2]

1.1.4. La finalité

Tout projet a une finalité qui consiste à résoudre un problème en :

- innovant, en changeant l'organisation, les pratiques et les moyens ;

- anticipant une situation, une difficulté et un risque ;pour passer d'une situation actuelle insatisfaisante à une situation souhaitée plus satisfaisante.

1.1.5. L'incertitude

Un projet est une aventure risquée dans un environnement dont les réactions sont souvent difficiles à prévenir au départ. Le délai et la technologie sont particulièrement des facteurs à risques qui varient selon la nature du projet.

1.1.6. L'implication de plusieurs acteurs

L'une des caractéristiques d'un projet est l'intervention de plusieurs acteurs –Etats, organismes de financement, gestionnaires, bénéficiaires…-Cela limite les pouvoirs du gestionnaire de projet contrairement à ceux d'un responsable d'entreprise. Ce fait est beaucoup plus marqué dans les projets de l'administration, où la politique et la hiérarchie interviennent en plus.

1.2. CARACTERISTIQUES SPECIFIQUES AUX PROJETS DANS LE SECTEUR PUBLIC (L'ADMINISTRATION)

Quatre caractéristiques majeurs peuvent être retenues selon M. Samuel Paul dans son ouvrage traitant « La gestion stratégique des programmes de développement ».

⇒ **les projets reposent sur une décision des instances politiques**: le lancement d'un projet public est en général précédé de l'adoption d'une loi ou d'un acte réglementaire. Au Sénégal une décision de l'exécutif suffit, le Programme Triennal d'Investissement Public (PTIP) ayant reçu l'approbation du législatif.

[2] Chervel M et LEGALL M , Méthodologie de la planification : manuel d'évaluation des projets Ministère de la Coopération 1976 p 10

CESAG - BIBLIOTHEQUE

⇒ **Les projets sont axés sur l'amélioration positive des situations présentes:** Contrairement aux activités administratives qui peuvent avoir une incidence plus ou moins directe sur l'amélioration positive, les projets sont sensés produire des effets économiques et sociaux mesurables ou non mesurables qui répondent aux objectifs nationaux de croissance.

⇒ **Les projets ont leurs propres structures :** même s'ils sont placés sous la su perfusion et le contrôle administratif d'un ministère, les projets ont leurs propres structures, leur budget et leur personnel. Qu'ils soient entièrement ou partiellement financés par l'Etat, les projets ont leurs propres hiérarchies, leurs mécanismes d'attribution des tâches et des responsabilités.

⇒ **Les projets développent des activités spécifiques:** c'est pour la satisfaction des besoins identifiés. Les modèles sont plus rares que disponibles.[3]

Au delà de leurs caractéristiques, les projets répondent à une typologie que nous allons examiner.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

1.3. LA TYPOLOGIE DES PROJETS

Plusieurs critères permettent d'établir une typologie des projets mais nous n'en retiendrons que quelques uns pour notre classification ci-après :

1.3.1. Le critère de la finalité

Deux types de projets sont à distinguer selon ce critère : les projets productifs et les projets non directement productifs.

► ***projets productifs*** :ce sont les projets dont l'output est destiné à la commercialisation. Ils poursuivent un but lucratif.

► ***projets non directement productifs*** :

ce sont les projets dont la production n'est pas destinée à la commercialisation et dont le rendement est attendu à long terme(projets de santé, d'éducation, d'infrastructures…)

[3] Samuel Paul :la gestion stratégique des programmes de développement

1.3.2. Le critère de l'articulation

Ce critère permet d'identifier deux catégories de projets : les projets incompatibles et les projets compatibles.

► Deux projets sont dits incompatibles lorsque la réalisation de l'un exclut celle de l'autre.

► Des projets compatibles se complètent dans une grappe ou un portefeuille de projets. Ils peuvent se réaliser simultanément ; ils sont alors dits compatibles dépendants. Leur réalisation peut être différée ; dans ce cas ils sont des projets compatibles indépendants.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

1.3.3. Le critère de la taille

Les projets sont classés en fonction de leur taille en micro-projets, mega-macro projets, micro-réalisations :

a)- les micro-projets sont des projets dont les coûts d'investissement sont relativement faibles. Il correspondent en général aux créations d'entreprises(PME-PMI)

b)-Les micro-réalisations sont les projets à dimension humaine(investissement), à technologie simple gérée par des groupements avec l'approche participative et la recherche de l'auto promotion.

c)-Les méga macro projets sont des projets très importants qui ont une incidence sur les agrégats macro- économiques comme les ICS au Sénégal.

1.3.4. Le critère de la nature juridique

La nature juridique permet de distinguer les projets publics, les projets privés, les projets de GIE et d'associations. Ce critère est lié à celui de l'initiateur et celui de la taille. Notre cas d'étude est un projet public et non directement productif si on se réfère à la commercialisation de son produit. Mais la question reste ouverte sur le classement des projets fiscaux qui permettent la collecte de recettes publiques.

Quelle que soit leur classification, les projets passent par un certain nombre d'étapes qui constituent leur cycle de vie que nous allons examiner ci-après.

1.4. LE CYCLE DE VIE DES PROJETS

Cette notion découle des contraintes temporelles auxquelles sont soumises les projets et qui leur fixent implicitement un début et une fin. Ainsi, la trajectoire suivie par les projets entre ses deux points est définie comme étant leur cycle de vie. Selon M CARRIVEAU Gilles la notion de cycle du projet découle de l'analogie établie entre la vie d'un produit (en marketing) et celle d'un projet ; elle indique qu'un projet a un cycle dont les étapes et phases sont étroitement liées et suivent une progression régulière et logique[4].

Il existe plusieurs approches du cycle de vie d'un projet parmi lesquelles le cycle à trois étapes et celui à six étapes.

CESAG BIBLIOTHEQUE

●- Le cycle à trois (3) étapes :

Il est composé de la conception (formulation), de l'exécution et de l'évaluation. Parmi ces étapes, celle de la conception chez certains pose plus de problème de compréhension que celles de l'exécution et de l'évaluation ici ex post. C'est sans doute pour résoudre ce problème que le cycle à six étapes a été proposé.

●- Le cycle à six (6) étapes :

Il maintient les étapes de l'exécution et de celle de l'évaluation qu'il précise en la qualifiant d'ex post et décompose la première étape de la conception en quatre (4) étapes précises. Il est libellé comme ci après :

- **l'identification :** en tant que conception (idées, constructions mentales) et formulation(expression de ces idées) ;
- **la préparation :** montage d'un document de projet bancable ;
- **l' évaluation ex-ante :** mesure par le bailleur de fonds de la faisabilité financière du projet ;
- **la sélection ou la négociation :** moment de confrontation physique de l'initiateur et des bailleurs.

[4] Cours de marketing de projets, Maîtrise en gestion de projets Université du Québec, 1990 P.27

- **l'exécution :** acquisition des ressources, réalisation des activités, production des extrants ;

- **l'évaluation ex-post :** mesure de l'efficience, de l'efficacité et de la pertinence

Pour la présente étude, nous retiendrons une approche de cycle de vie à trois étapes. Grandmont et O'shaughnessy (1987) ont proposé une nomenclature des phases et sous étapes du cycle de vie d'un projet. Selon cette nomenclature, le cycle de vie d'un projet comporte trois phases : une phase développement, une phase réalisation et une phase opérationnelle. Une approche identique propose les phases de « formulation, exécution et évaluation »[5]

C'est de cette terminologie que nous nous inspirons en remplaçant « formulation » par « conception » qui nous semble plus adapté à notre étude. Pour les autres étapes du cycle, nous nous contenterons des développements ci dessus. Par contre, nous insisterons sur la conception qui constitue notre thème en la circonscrivant autour de ses sous phases principaux que sont l'identification et la préparation qui regroupent la pré faisabilité et la faisabilité.

CESAG BIBLIOTHEQUE

1.4.1. La conception

Pour des soucis d'efficience et d'économie on divise la conception des projets en trois phases:

- l'identification;
- la pré faisabilité;
- la faisabilité.

a)- L'identification:

[5] BINKERHOFF D. W. et TUTHILL J KUMARIAN Press La gestion efficace des projets de développement

L'identification consiste à choisir parmi les idées de projets consignées dans un programme ou un plan de développement, celle qui présente un caractère prioritaire. « Identifier, c'est vérifier si ce qu'on veut faire répond à une priorité ,à un besoin »[6]. IL existe deux approches pour l'identification des projets selon M O'shaughnessy[7]. Dans notre cas, nous utiliserons l'approche du besoin identifié et de la recherche, ensuite du produit qui le satisfait. Elle se rapporte à l'analyse et au diagnostic des orientations stratégiques de l'Administration pour élaborer un certain nombre d'opportunités de projets.

b)- La préparation

Dans « Projets productifs au Sénégal »(note), la préparation « consiste à un ensemble d'analyses permettant de justifier la viabilité commerciale, technique et financière d'une part et de montrer que, compte tenu des circonstances, le projet constitue la meilleure solution au problème que l'on cherche à résoudre d'autre part ». Les principales analyses sont :

- l'étude de marché ;
- l'étude technique ;
- l'étude financière et économique ;
- l'étude sociale ;

Ces études ou analyses anticipent sur les risques liés à la phase réalisation du projet. Selon les outils utilisés et leur degré d'élaboration des analyses pour amener le projet à être reconnu faisable, les spécialiste parleront de pré faisabilité et de faisabilité.

► La pré-faisabilité :

Correspond à la confrontation de l'idée de projet à la réalité par une analyse non détaillée sous différents angles marché, technique, financier etc....Elle permet également de relever les aspects du projet nécessitant une

CESAG - BIBLIOTHEQUE

[6] M AHMADOU TRAORE dans Cours, Introduction à la gestion de projets, cesag2002
[7] M Wilson O'Shaughnessy : La Faisabilité de projet, une démarche vers l'efficience et l'efficacité, 1992

étude approfondie et de déterminer de sa poursuite avec ou sans étude de faisabilité ou simplement de son abandon.

► **La faisabilité :**

L'étude de faisabilité reprend en profondeur l'analyse des différentes composantes du projet étudiées dans la pré faisabilité. Elle met l'accent sur les variables jugées critiques pour le projet. Elle permet de décider de la réalisation ou non du projet. Nous précisons que dans le choix du cycle à trois étapes, l'évaluation ex-anté confirme la faisabilité ou non par :

- les études d'impact ;
- les vérifications des in formations fournies ;
- les tests de sensibilité ;
- les viabilités techniques, économiques , financières etc ;
- la cohérence avec la politique du gouvernement ;
- l'opportunité de réalisation.

Selon leur nature et leur secteur, certains projets ne nécessitent pas d'études de pré faisabilité, d'autres peuvent se passer de la faisabilité ou la remplacer par la mise en œuvre d'un projet test ou pilote à généraliser en cas de réussite. Notre cas d'étude du « Cadastre fiscal » entre dans cette catégorie.

Il s' y est agit en effet de la mise en œuvre d'un projet test ou pilote qui a été mené dans des zones stables de Dakar et qui s'est révélé concluant pour sa généralisation dans la zone métropolitaine de Dakar.

1.4.2. Spécificité de la conception des projets non directement productifs dans l'administration centrale

Compte tenu de la forte hiérarchisation de l'Administration et sa complexité, y concevoir un projet relève plus de la participation que de l'invention. L'existence de différents documents programmes plans tels que la Prospective, le plan quinquennal, les plans régionaux, les stratégies sectorielles, limite la margent de manœuvre des concepteurs de projets. Les

CESAG - BIBLIOTHEQUE

spécificités de la conception des projets de l'Administration se manifestent se révèlent aux différentes étapes de l'identification et de la préparation.

a)- Spécificités de l'identification

√- A l'étape de l'identification des projets de l'Administration l'objectif est de trouver des projets qui répondent aux dispositions des plans stratégiques de développement.

√- Les projets à identifier doivent être les meilleures variantes du point de vue social, technique et financier.

√- Les projets devront procurer des avantages à grande échelle à des groupes d'individus, à des collectivités et non à des particuliers.

√- Les projets devront bénéficier d'appuis politiques.

b)- Spécificités de la préparation

√- Les spécificités de l'Administration font que les objectifs et la nomenclature des différentes études qui caractérisent la préparation des projets peuvent changer. Par exemple, à la place de « étude de marché » systématique pour les projets privés, on parlera « d'étude des besoins ». Par ailleurs les études environnementales et institutionnelles y sont presque incontournables.

√- Les aspects sociaux sont d'une importance capitale pour la faisabilité des projets de l'Administration qui s'appliquent ou bénéficient à des citoyens cibles dont l'adhésion peut être une des conditions principales de réussite. Ces aspects sociaux sont décelés à travers l'examen de la compatibilité du projet avec valeurs et organisations des populations cibles et des risques de rejets liés à l'implantation.

√- Au niveau des études économiques et financières la rentabilité n'est pas le critère dominant. C'est l'approche coût/efficacité qui est souvent utilisée à cause de la primauté des objectifs politiques.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

1.4.3. Le cadre logique dans la conception

Bien que beaucoup plus réputé outil de gestion opérationnel de projet, le cadre logique sert aussi la conception car il permet à cette étape :

- de se rendre compte de la prise en compte de tous les éléments qui concourent à l'atteinte des objectifs globaux ;

- d'avoir une présentation explicite et compréhensible des différents objectifs.

M KIJINE[8], définit cet outil en ces termes : « Il s'agit à la fois d'un exercice et d'une méthode d'analyse, aussi bien d'une mise en forme des résultats de cet exercice, qui permettent de présenter d'une façon systématique et logique les objectifs d'un projets et leurs liens de causalité, d'indiquer comment on peut vérifier si les objectifs on été atteints et de définir quelles sont les hypothèses extérieures au projet qui peuvent influencer sa réussite ».

En d'autre termes, le cadre logique est une matrice 4 x 4 (4 lignes, 4 colonnes) ou 4 x 5 (4 lignes, 5 colonnes) qui permet selon les Organismes d'Aide au Développement de :

- clarifier les liens logiques entre les objectifs, les résultats et les activités d'un même projet ;

- identifier les indicateurs et les moyens de vérification de la réalisation des objectifs ;

- identifier les conditions extérieures susceptibles d'influencer l'atteinte des résultats ;

Une bonne conception des projets nécessite l'utilisation du cadre logique qui récapitule dans un tableau synthétique les données essentielles du projet pour mieux cerner sa faisabilité.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

[8] M KIJINE : manuel gestion du cycle de projet approche intégrée et cadre logique, série méthode et instructions CEE N° 1 février 1993 P.14

II. LA FAISABILITE DES PROJETS : APPROCHES et ECOLES

L'analyse de faisabilité des projets couvre les différents aspects qui concourent à sa réalisation et nécessite donc son examen au plan des besoins à satisfaire, au plan technique, au plan social et environnemental, au plan organisationnel et institutionnel, au plan financier et économique.

L'analyse de faisabilité cherche à mesurer l'intérêt offert par la réalisation du projet. Cependant, « il n'existe pas une méthode unique et universelle pour analyser et évaluer la faisabilité d'un projet », souligne CARRIVEAU Gilles.[9]

Ci-après, nous présentons différentes approches de faisabilité de projets reconnues par les spécialistes et applicables selon des contextes spécifiques. Nous avons choisi de présenter les approches relatives aux projets publics qui alimentent notre thème.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

2.1. LA FAISABILITE DES PROJETS PUBLICS DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

Pour ces pays , les spécialistes abordent l'analyse de faisabilité en privilégiant les rapports du coût comme constante avec : les avantages, la valeur, le bénéfice etc …

2.1.1. l'analyse coûts / avantages (méthode des prix de référence)

Cette approche conçue par Ian Little et J Mirrless en 1968 est utilisée par l'OCDE.[10]

[9] CARRIVEAU Gilles ;Cours de marketing de projets, université du Québec 1990 P.116
(In CARRIVEAU, Gilles Cours de Marketing de projet, Maîtrise en gestion de projets ,université du Québec 1990, P.119)

[10] Ian Little et J Mirrless ; manuel d'analyse des projets industriel

Elle identifie et quantifie l'ensemble des avantages économiques, financiers, techniques, commerciaux et économiques du projet d'une part et l'ensemble des coûts liés à ces même avantages d'autre part. Le fondement théorique de cette analyse est le modèle classique. Selon cette méthode, dans les pays en développement, la plupart des hypothèses du modèle néo-classique ne sont pas vérifiées ; notamment les prix du marché, ne reflètent pas correctement la rareté relative des biens et services dans l'économie nationale. Par conséquent, au lieu de prendre les prix du marché, pour évaluer un projet , on pourrait utiliser un autre système de prix, des prix fictifs dits prix de référence qui seraient en vigueur si la concurrence régnait effectivement sur le marché. On exprime en terme monétaire tous les coûts et les avantages entraînés par le projet. La méthode considère ainsi deux type de biens :

- le biens internationaux ou échangeables ;
- les biens nationaux ou non échangeables.

Pour opérer un choix à terme, la méthode calcule le taux de rentabilité du projet sur lequel il se base. Les calculs sont effectués en devises.

2-1-2. L'analyse coût / valeur(par L. Squire et H van der Tak 1974)[11]

Cette méthode au préalable élaborée et utilisée par la Banque mondiale est appliquée à quelques variantes par toutes les banques régionales de développement. La caractéristique principale de la méthode réside dans l'introduction d'une formulation plus précise des aspects sociaux dans l'appréciation des projets. En effet, la seule évaluation économique ne suffit pas pour apprécier les effets d'un projet, d'où la nécessité d'aller au delà en faisant une évaluation sociale du projet qui fait intervenir l'importance que le gouvernement et les bénéficiaires accordent aux différents facteurs.

2-1-3. L'analyse coût / bénéfice (Aid 1971)[12]

Elle procède par ordre de priorité à la détermination de la demande, à la définition des procédés de production, à l'estimation des coûts , au choix des

[11] Seydou Diarra, mémoire DSGE/CESAG, mai 2000

[12] In CARRIVEAU, Gilles Cours de Marketing de projet, Maîtrise en gestion de projets ,université du Québec 1990, P.119

CESAG - BIBLIOTHEQUE

alternatives envisageables puis au calcul des taux de rentabilité et au test de sensibilité du projet.

2-1-4. L'analyse avantages / coûts (Onudi 1973)[13]

Cette méthode est essentiellement destinée aux industriels et possède des similitudes avec la méthode OCDE. Toutefois, la différence entre les deux méthodes se situe au-delà des procédures de calcul. Elle porte sur la classification des biens et services et la pondération des revenus engendrés par le projet.

La méthode utilise :

- une classification spécifique des biens et services ;
- un taux de change unique qui est le taux de change officiel ;
- une pondération des résultats.
- L'Onudi distingue :
- les biens et services produits par le projet ;
- les biens et services utilisés par le projet.

La main d'œuvre est distinguée en main d'œuvre :

- expatriée
- locale qualifiée
- locale non qualifiée

Cette analyse couvre : le contexte du projet, la capacité marché /usine, les matériaux et services requis, la localisation et l'emplacement, l'organisation et la gestion, e calendrier et la mise en œuvre et l'évaluation financière.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

[13] idem, CARRIVEAU Gilles P.120

2.2. LA FAISABILITE DES PROJETS PUBLICS EN PAYS PLUS DEVELOPPES

Dans les pays développés, la faisabilité des projets est essentiellement analysée sous le rapport coûts / bénéfices. Cette approche cherche essentiellement à estimer le risque de non – obtention de bénéfices. Elle va du principe que tout projet implique des coûts et génère des bénéfices. L'analyse enregistre séparément les coûts et les bénéfices en utilisant des techniques afin de réduire en un tableau de bord la liste des opérations du projet. Elle permet :

- d'établir des liens entre le projet et la planification stratégique ;
- de rechercher les alternatives de la réalisation du projet ;
- de formuler des hypothèses ;
- d'identifier les coûts et bénéfices de toutes sortes ;
- de comparer les coûts et bénéfices des alternatives, en fait de les classer ;
- d'analyser la sensibilité du projet

Pour être complet, nous signalons sans le développer l'existence dans la littérature d'un troisième contexte : celui des projets privés en pays développés, avant d'examiner les dimensions de la conception.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

III. LES DIMENSIONS DE LA CONCEPTION

La variation des dimensions à intégrer dans la conception d'un projet à un autre rend difficile la délimitation de cette dernière. Nous avons adopté plus haut, le champ de conception qui s'écoule de l'idée de projet à mise en dossier accepté par les décideurs.

Ainsi, nous retiendrons pour notre étude les dimensions caractéristiques de la conception des projets non directement productifs de l'Administration fiscale. Ces dimensions couvriront l'ensemble des aspects particuliers à la conception de

ces projets. Il s'agit des aspects stratégiques et de prise en compte des besoins, des aspects sociaux et techniques, des aspects organisationnels et institutionnels, financiers et économiques.

3.1. LA DIMENSION STRATEGIQUE

Dans l'Administration centrale, toutes les activités à grande envergure répondent à une planification pour éviter la dispersion des ressources et pour tendre vers l'efficacité des projets publics. C'est pourquoi, il est souhaitable que l'idée de projet retenue à l'issue de l'identification soit la plus pertinente parmi les idées de projet consignées dans les documents programme ou les plans stratégiques. En ce sens , le projet doit bien cadrer avec la planification de l'Administration centrale maître d' œuvre. Dans notre cas de projet de fiscalité locale, les plans stratégiques des collectivités locales utilisatrices et bénéficiaires doivent être également pris en compte.

CESAG BIBLIOTHEQUE

3.2. LA DIMENSION DES BESOINS

Il est essentiel de partir des besoins en ressources financières des Collectivités locales afin de définir de manière adéquate les activités ou actions à entreprendre dans le secteur de la fiscalité en générale et de la fiscalité locale en particulier. Une étude des besoins existants est incontournable pour identifier et préparer un bon projet à but fiscal. Mais de façon générale, on ne parlera de besoins sans prendre en compte les problèmes.

Un problème étant par définition de la divergence entre la norme – ce qui devrait être- et la réalité[14]- ce qui est-. **Les besoins** représentent ce qui est requis pour remédier aux problèmes identifiés. L'étude des besoins revêt une importance capitale dans un secteur aussi important que la fiscalité locale :

- elle révèle l'irnportance des problèmes de la fiscalité locale et des facteurs qui y sont liés ;

[14] KEPNER C et TREOGOE B, le nouveau manager rationnel Inter Edition 1981 P.30

- elle permet de déterminer les besoins en ressources fiscales des collectivité locales, les quantités et les qualités des services aptes à les procurer ;

- elle permet d'évaluer des mesures prises pour la satisfaction des besoins ;

- elle éclaire les analystes et les promoteurs sur les valeurs socio- culturelles des populations, valeurs qui doivent être prises en compte par le projet.

En somme, l'analyse des besoins doit répondre aux questions : Qui ? Quoi ? Comment ? Quand ? Où ? Combien ? et Pourquoi ?

Qui exprime ou ressent le besoin ?

Quoi(Qu'est ce qui) est ressenti comme besoin ?

Comment le besoin se manifeste ?

Quand et où le besoin se manifeste ?

Combien ? Quel est sa grandeur, son ampleur ?

3.3. LA DIMENSION SOCIALE

La dimension sociale a une importance capitale pour les projets fiscaux qui ont naturellement pour cibles les populations contribuables. La non prise en compte des aspects sociaux dans l'identification et la préparation des projets fiscaux peut conduire inévitablement à leur échec. La bonne prise en compte suppose l'intégration dans la conception des résultats de l'étude sociale réalisée à cet effet.

L' étude sociale a pour objet :

- d'étudier le degré d'adhésion des populations contribuables au projet en prenant en compte leurs valeurs culturelles, leur organisations socioprofessionnelle ;

- de proposer les stratégies de déploiement du projet en minimisant les risques d'opposition

- Les composantes essentielles de la dimension sociale sont :

CESAG - BIBLIOTHEQUE

- les caractéristiques démographiques et socioculturelles ;
- la répartition des capacités contributives ;
- le degré de compréhension de l'impôt et les attentes.

3-3-1. l'analyse des caractéristiques démographiques et socioculturelles

La taille de la population, sa structure, sa mobilité, la stratification sociale, les relations inter – groupes, les normes et les croyances sont autant d'éléments qui ne doivent pas être banalisés pour s'assurer de la performance d'un projet fiscal.

3-3-2. l'analyse des capacités contributives

Les capacités contributives des citoyens contribuables doit être analysées à travers les éléments suivants :

- la structure des ménages et des familles ;
- les catégories socioprofessionnelles ;
- l'accès à la propriété et au loyer ;
- les attitudes des citoyens face aux services fiscaux.

3-3-3. l'analyse du degré de compréhension et les attentes

Elle vise :

- la prise en compte du degré de compréhension du rôle de l'impôt, des valeurs et coutumes, des attentes dans la stratégie de déploiement du système fiscal à générer par le projet ;

- les relations cohérentes entre des différents acteurs et intervenants des projets fiscaux tels que Etat, Collectivités locales et citoyens

Il est important de développer une stratégie d'adhésion des citoyens au processus de déploiement du projet. Nous sommes convaincu que l'ignorance ou la négligence des aspects sociaux dans la conception des projets fiscaux est l'une des principales causes de leur échec.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

3.4. LA DIMENSION TECHNIQUE

L'étude technique des projets fiscaux s'inscrit dans la durabilité en ce sens que le projet fiscal vise au-delà de la disponibilité des infrastructures, l'instauration d'un service permanent(émission et recouvrement) avec des équipements et outils techniques adaptés.

Les aspects suivants sont examinés dans l'étude technique : le processus de production , les besoins en inputs, la nature et l'étendue de l'assiette, le calendrier de réalisation, les variantes techniques du projet, les équipements et outils requis, et les coûts des variantes.

Sans la maîtrise de ses aspects, la pérennité des activités du projet n'est pas assurée.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

3-4-1. la processus de production

Le choix des techniques et procédés implique des investissements, des coûts de fonctionnement et des besoins en main d'œuvre qu'il n'est pas possible d'utiliser dans un autre contexte. Par exemple ces choix différent dans la même Administration de la DGID. Ces choix ne sont pas les mêmes quand il s'agit d'un projet du cadastre qui nécessite une forte technicité des outils ou d'un projet de la Direction des Impôts qui utilise plus d'imprimés.

Dans tous les cas, il faudrait prendre en considération dans la conception des projets :

- la taille des équipements à acquérir en rapport avec le type d'activité ;
- le niveau d'automatisme et de technicité requis ;
- la flexibilité et l'adaptabilité des équipements ;
- le degré de dépendance vis à vis de la disponibilités des équipements.

3-4-2. L'analyse des besoins en inputs et autres moyens

a)- les besoins en inputs

Leur analyse permet d'assurer le fonctionnement normal du projet(exemple les besoins en imprimés et en petit matériel de bureau pour les projets fiscaux)

b)- la disponibilité des utilités

Il est nécessaire dès la conception des projets de s'assurer de la disponibilité en eau, électricité et autres utilités de manière à ce que les besoins du projet soient correctement satisfaits.

c)- les moyens de transport et de communication

La question des moyens de transport et de communication occupe une position stratégique pour les projets fiscaux dont la collecte de données sur le terrain constitue une phase importante. Elle doit faire l'objet d'une étude pour déterminer la nécessité de doter en moyen de déplacement et de raccordement aux différents réseaux (téléphone, Internet) afin d'assurer les liens entre les acteurs et /ou intervenants.

d)- Les besoins en mains d'œuvre

Les besoins en main d'œuvre doivent être quantifiés et le niveau de qualification déterminé. Il faut également vérifier la disponibilité ou non du personnel qualifié nécessaire au fonctionnement du projet.

3-4-3. La nature et l'étendue de l'assiette

L'analyse permet de connaître les dimensions et la composition de l'assiette. Elle doit tenir compte de la nature de l'urbanisation de l'assiette , du type d'habitat et de sa classification.

3-4-4. le calendrier de réalisation

Il tient compte des résultats des études techniques et décrit :

- la phase d'équipement par l'estimation des besoins en équipement ;

- -la phase de démarrage en fixant la date d'ouverture des travaux du projet ;

- la période de croisière ou le projet fonctionne en pleine capacité

CESAG - BIBLIOTHEQUE

3-4-5. L'estimation des coûts

L'estimation des coûts concerne aussi bien les coûts d'investissement que les coûts de fonctionnement. Elle est faite sur la base de l'esquisse des études techniques. Il s'agit d'un facteur qui conditionne la réussite ou l'échec des projets ; il importe par conséquent de lui accorder une attention particulière dans la conception des projets fiscaux.

3.5. LA DIMENSION INSTITUTIONNELLE, ORGANISATIONNELLE ET POLITIQUE

Il s'agit également d'aspects qui conditionnent la réussite des projets en général et ceux des projets fiscaux en particulier.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

3-5-1. Le cadre institutionnel

L'environnement institutionnel dans le cadre duquel le projet est sensé s'implanter englobe :

- les dispositions juridiques et administratives en vigueur ou qui devraient entrer en vigueur dans le secteur pour la viabilité du projet ;

- la capacité des institutions à répondre aux besoins du projet (système fiscal, institutions partenaires)

3-5-2. Le cadre organisationnel

L'étude organisationnelle cherche à mettre au point la meilleure organisation des ressources (surtout humaines) du projet capable à réaliser ses objectifs. A travers l'étude, les principales activités et les fonctions de l'équipe du projet sont précisées. Elle vise :

- la nature de l'organisation à mettre en place ;

- les structures de l'organisation ;

- la confection de l'organigramme du projet ;

- l'achèvement de la conception du projet.

3-5-3. Le cadre politique

La prise en compte de l'environnement politique dans la conception des projets fiscaux, quasi indispensable au sens où la fiscalité relève exclusivement de la souveraineté de l'Etat et des Collectivités locales donc de la décision politique. L'analyse politique permet de :

- déterminer la « sensibilité politique » du projet : comment le projet sera accueilli par les acteurs politiques ;

- d'insérer le projet dans le calendrier politique le plus favorable (examen des périodes d'élection).

CESAG - BIBLIOTHEQUE

3.6. LA DIMENSION FINANCIERE

Dans la conception des projets, la dimension financière couvre deux aspects : l'analyse financière sommaire(AFS) et l'analyse financière détaillée (AFD) ou approfondie. Souvent réduite à sa plus simple expression dans les projets de l'administration où, de façon générale, la rentabilité financière ne prime pas, elle demeure capitale pour les projets fiscaux pour s'assurer de la rentabilité des impôts qu'il doit générer. Ceci est d'autant plus vrai que les fiscalistes reconnaissent un bon impôt comme celui qui est rentable avec un faible coût.

3-6-1- L'Analyse financière sommaire (Afs)

L'analyse financière sommaire dans son application aux projets fiscaux visera à :

- déterminer le coût global de l'émission et du recouvrement ;

- estimer les recettes des impôts à générer par le projet et susceptibles d'être recouvrés;

- comparer les coûts et les recettes potentielles ;

- opérer un choix s'il y a plusieurs variantes.

Pour ces raisons, on ne doit pas évacuer l'analyse financière dans les projets fiscaux. A ce niveau de l'étude des méthodes extra comptables sont utilisées et des outils comme l'échéancier des flux financiers sont adaptés pour faire apparaître sous forme de tableau :

- le montant des coûts de l'émission et du recouvrement y compris les dépenses de fonctionnement ;

- le montant de l'émission (recettes potentielles);

- le montant des recettes recouvrables ;

- les soldes :(recettes potentielles – coûts de l'émission) ;(recettes recouvrables - coûts de l'émission)

- Les hypothèses qui fondent l'AFS à savoir : pas de prise en compte des amortissements, pas de considérations financières et fiscales, l'utilisation dans les calculs de la monnaie courante sont aussi valables pour les projets fiscaux.

3-6-2- L'Analyse financière détaillée (Afd)

- Elle s'inscrit dans une optique d'analyse en monnaie courante. Elle demeure aussi importante pour les projets de l'administration car elle a pour but de mettre au point un plan de financement détaillé des projets, de vérifier l'équilibre de trésorerie des projets. Nous rappelons que l'un des objectifs de l'Analyse financière détaillée est le calcul de la rentabilité financière du projet. Mais compte tenu des raisons évoquées ci – avant, nous n'insisterons pas sur cet aspect.

- Dans la conception des projets, l'AFD permet de :

- préciser l'origine, les modalités et conditions d'acquisition de fonds nécessaires à la réalisation du projet ;

- donner une idée précise sur le service de la dette ;

- vérifier le solde de trésorerie du projet.

- L'Analyse financière détaillée utilise les outils comptables suivants :

- le tableau de renouvellement des investissements ;

CESAG BIBLIOTHEQUE

- le tableau des amortissements ;

- le tableau de remboursement des emprunts ;

- le compte des résultats prévisionnels ;

- le tableau d'équilibre des ressources et emplois.

Dans la conception des projets administratifs et surtout fiscaux, ces tableaux seront utilisés selon la nécessité ou adaptés.

3.7. LA DIMENSION ECONOMIQUE

L'analyse économique vise à déterminer la faisabilité du projet d'un point de vue économique. Elle permet d'opérer le meilleur choix entre deux ou plusieurs projets par rapport aux avantages économiques. Elle cherche également à déterminer la rentabilité du projet au niveau de la collectivité nationale, à évaluer sa contribution aux objectifs poursuivis dans la politique gouvernementale de développement économique.

CESAG BIBLIOTHEQUE

Cependant, il n'existe pas une méthode unique d'analyse économique des projets. Dans notre étude, nous présentons une méthode adéquate pour l'analyse des projets à but non lucratif et surtout fiscaux Il s'agit de l'analyse avantages / coûts. Il existe d'autres méthodes telle que l'analyse coûts/efficacité plus adaptée aux projets sociaux.

a)- L'analyse avantages / coûts

L'analyse avantages / coûts (analyse coûts bénéfices ACB) [15], s'inspire de l'économie du bien être qui est cette branche de l'économie qui s'intéresse à la question de savoir comment une société peut allouer ses ressources rares de manière à maximiser le bien-être général. La méthode coûts / avantages repose sur la comparaison des coûts et des avantages d'efficacité d'un projet.

Les avantages d'efficacité d'un projet sont la valeur des biens et services fournis par ce projet tandis que les coûts d'efficacité (coûts d'opportunité) sont

[15] Guide de la planification du développement ENEA 1996

la valeur des biens et services auxquels l'on devra renoncer si l'on réalise le projet.

La valeur des biens et services est mesurée à l'étalon de la somme que les gens sont disposés à payer pour ces biens et services. Le coût d'opportunité d'une ressource représente le revenu net le plus élevé que cette ressource peut apporter ailleurs dans l'économie.

L'analyse passe par les étapes suivantes :

- l'identification de l'ensemble des effets du projet à étudier ;
- la classification des différents effets en avantages et en coûts d'efficacité ;
- la quantification des avantages et des coûts d'efficacité ;
- la présentation des résultats comparant les avantages et les coûts d'efficacité de façon à pouvoir se prononcer sur la réalisation du projet.

Les critères qui servent à retenir ou à rejeter le projet sont :

- **l'indice avantages / coûts** dont la formule ; $\frac{Avantages}{Coûts}$ peut être également présentée sous la forme indice $\frac{Coûts}{Avantages}$;

- **VAN =** $\sum_{P=0}^{P=n} \left(\frac{R_p - D_p - I_p}{(1+i)^P} \right)$

- **Le TRI est tel que** $\sum_{P=0}^{P=n} \left(\frac{R_p - D_p - I_p}{(1+i)^P} \right) = 0$

• L'indice Avantages / Coûts est une mesure des avantages d'un projet par rapport aux coûts dudit projet.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

• **La VAN** est la somme algébrique des flux nets annuels actualisés. Dans le cas des projets dont le critère de rétention est la rentabilité, un projet est sélectionné lorsque la **VAN** est supérieure à zéro.

• **Le TRI** est le taux qui, dans la formule de la **VAN,** donne une **VAN** nulle ; il est le taux au delà duquel le projet n'est plus rentable.

Le but de l'ACB est d'évaluer la rentabilité du projet, de mesurer sa contribution au bien-être social et de juger de l'opportunité de sa réalisation.

IV. L'INTERÊT DE LA CONCEPTION

La conception est une phase essentielle du cycle de projet et comporte l'ensemble des études de besoins, des études techniques, financières, institutionnelles et organisationnelles, sociales et économiques qui visent à montrer que compte tenu des circonstances, le projet constitue la meilleure solution au problème qu'il cherche à résoudre.

La conception conditionne les autres phases du cycle de projet. Elle favorise la réalisation tout en minimisant les contraintes et en facilitant l'évaluation du projet. Par conséquent, la conception présente un intérêt pour les différents acteurs du projet.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

4.1 POUR LES PARTENAIRES AU DEVELOPPEMENT

La conception permet de rassurer les partenaires de la pertinence de leur contribution pour les actions à entreprendre et de la solvabilité des emprunteurs le cas échéant.

4.2 POUR LES EMPRUNTEURS

La conception éclaire les emprunteurs sur la réussite et les effets du projet quant à l'atteinte des objectifs et de s'assurer de leur capacité de remboursement.

4.3 POUR LES GESTIONNAIRES

Elle facilite l'exécution, le suivi, l'évaluation et le contrôle des activités du projet. De ce fait, elle confère au gestionnaire une plus grande efficacité dans l'action.

4.4 POUR LES BENEFICIAIRES

La conception a pour finalité d'assurer la prise en compte des besoins et atteintes des bénéficiaires du projet.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE II: CHOIX DES VARIABLES, PRESENTATION DU MODÈLE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE

Dans le chapitre précédant, nous avons appréhendé tout l'intérêt de la conception dans le cycle de vie d'un projet en partant de la pérennité de ses activités. En outre, les références tirées des travaux des spécialistes et des praticiens sur la conception, nous ont permis de retenir les différentes variables sur la base desquelles nous posons notre hypothèse d'étude.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

I. DEFINITION DES VARIABLES ET PRESENTATION DU MODÈLE

1.1. *QUESTION DE RECHERCHE ET HYPOTHESE D'ETUDE*

1.1.1. Question de recherche

La question de recherche consiste à savoir : comment faire, pour améliorer l'identification et la préparation des projets de l'Administration en général et les projets fiscaux en particulier, avec les contraintes qui s'imposent afin de s'assurer de la pérennité de leurs activités ? Nous avons délibérément choisi la pérennité des activités qui est la composante essentielle de la viabilité d'un projet, afin de circonscrire l'étude et de l'adapter au projets fiscaux.

1.1.2. Questions subsidiaires

a)- Quel est l'état de la conception des projets fiscaux au Sénégal ?

b)- En quoi consistent les contraintes rencontrées dans la conception des projets fiscaux ?

c)- Quelles recommandations faire pour améliorer la conception des dits projets pour la pérennité des activités ?

1.2 HYPOTHESE DE RECHERCHE

En réponse à la question de recherche, nous posons l'hypothèse que les facteurs de pérennité ou variables sont contenus dans les dimensions de la conception. Cette hypothèse est fondée sur l'existence d'une relation entre conception d'un projet et pérennité de ses activités.

1.3 DEFINITION DES VARIABLES

Dans la présente étude nous avons retenu deux variables :

- la variable dépendante ou expliquée ;
- la variable indépendante ou explicative.

1.3.1. La variable dépendante ou variable à expliquer

La pérennité des activités d'un projet constitue, dans notre étude, la variable dépendante : ce qui est influencé et affecté ; la variable qui est expliquée en d'autres termes. Nous rappelons que nous avons considéré la pérennité des activités d'un projet comme étant la composante essentielle de sa viabilité. La pérennité des activités d'un projet se définie comme étant les chances de maintenir les activités dudit projet lorsque les appuis et aides extérieures auront cessé. Elle est la justification des résultats attendus du projet par rapport aux efforts et investissements consentis.

1.3.2. La variable indépendante ou variable explicative

La variable indépendante de la présente étude est constituée par la conception. Elle est le facteur qui influence et explique la pérennité des activités du projet. Elle regroupe les éléments de la dimension stratégique, de la dimension des besoins et celles des dimensions technique, sociale, institutionnelle et organisationnelle, financière et économique.

La relation entre la variable dépendante et la variable indépendante peut être traduite par la formule suivante :

CESAG BIBLIOTHEQUE

P = F (DSt, DB, DT, DSI, DIOP, DF, DE)

Où

P = Pérennité

F = Fonction de

DS_t = Dimension stratégique

DB = Dimension des Besoins

DT = Dimension technique

DS_L = Dimension Sociale

DIOP = Dimension Institutionnelle, organisationnelle et politique

DF = Dimension financière

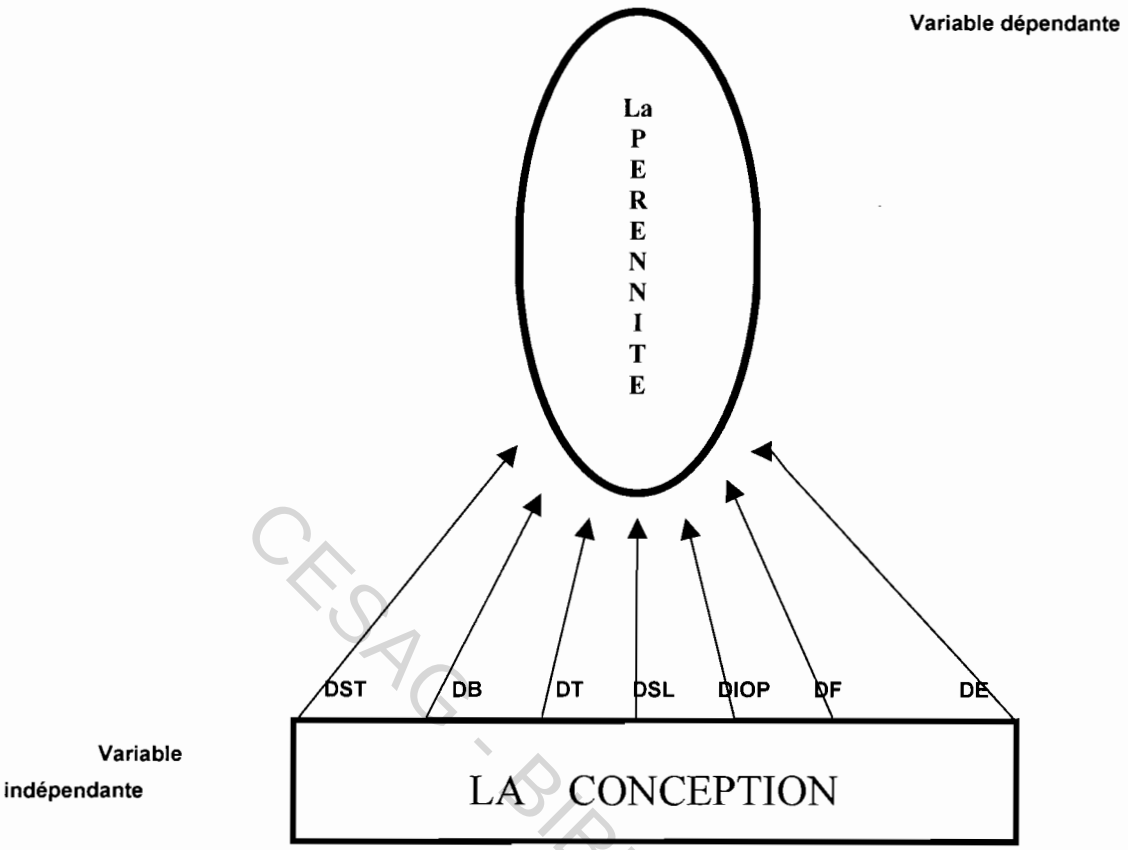
DE = Dimension économique

Cela signifie que la pérennité des activités d'un projet est fonction de la qualité de la conception notamment de la définition des différentes dimensions sus mentionnées.

II. LA PRESENTATION DU MODÈLE

Nous présentons le modèle comme ci – après : figure n°1

CESAG - BIBLIOTHEQUE



CESAG - BIBLIOTHEQUE

La figure se lit de bas en haut pour comprendre que ce que nous cherchons à soutenir est la pérennité des activités des projets fiscaux sur les différents piliers(dimensions) émergeants des fondations de la conception.

2.1 LES CRITERES DE LA VARIABLE DEPENDANTE (VARIABLE EXPLIQUEE)

La variable dépendante retenue est la pérennité des activités du projet. Dans notre cas du Cadastre fiscal, nous allons la mesurer à partir des critères d'appréciation spécifiques suivants :

2.1.1. Le niveau de demande des prestations à fournir par le projet et le taux de satisfaction des concepteurs

Il est mesuré par le nombre de Collectivités locales qui demande les prestations du cadastre pour la maîtrise de l'assiette des impôts fonciers. Un nombre élevé de demande signifie que les prestations du projet répondent aux

besoins des bénéficiaires et que le projet est par conséquent sollicité et attendu pour la pérennité de ses activités. Un taux élevé de satisfaction des concepteurs peut également traduire des chances de pérennité.

2.1.2. Le niveau d'implication des contribuables

Il est mesuré qualitativement à partir de la collaboration des contribuables qui, bien que subissant les résultats du projet par le paiement de l'impôt, accepte de participer au développement des activités du projet.

2.1.3. Le niveau de couverture du coûts du projet par ses recettes

Pour la pérennité des projets fiscaux, il est important que les coûts soient très largement couverts par les recettes escomptées. Le rapport $\frac{RECETTES}{COÛTS}$ permet de mesurer cet indicateur.

La conjugaison des ces indicateurs témoigne de la pérennité des activités du projet de la façon suivante : plus les services d'un projet sont demandés et que les bénéficiaires et acteurs en sont satisfaits et impliqués, plus ils sont alors prêts à y consentir un prix plus élevé garantissant ainsi des recettes suffisantes pour assurer la survie des activités aux aides.

2.2 LES CRITERES DE LA VARIABLES INDEPENDANTE (VARIABLE EXPLICATIVE)

Nous allons définir les critères d'appréciation de chacune des dimensions en tenant compte de la particularité du projet étudié. Ces critères sont des instruments de mesure de la conception. Ils mesurés par l'exploitation des entretiens avec les acteurs de la conception et par notre analyse des documents du projet.

2.2.1. Les critères d'appréciation de la dimension stratégique

- cohérence du projet avec les objectifs stratégiques du secteur ;
- pertinence de la mission du projet ;

CESAG BIBLIOTHEQUE

- prise en compte des facteurs externes susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs du projet (implication des bénéficiaires et des acteurs, capacité contributive des citoyens)

2.2.2. Les critères de la dimension des besoins

- adéquation des besoins aux objectifs ;
- détermination du volume des besoins ;
- satisfaction annuelle et permanente des besoins.

2.2.3. La dimension sociale

Les critères d'appréciation de la dimension sociale sont :

- les caractéristiques démographiques et socioculturelles des contribuables ;
- l'implication et l'adhésion des contribuables ;
- l'accès à la propriété et au loyer.

2.2.4. Les critères d'appréciation de la dimension technique

- technologie adéquate par rapport aux objectifs et activités du projet ;
- procédure précise d'acquisition des équipements du projet;
- conditions de maintenance des équipements;
- disponibilités des inputs et autres moyens utiles au fonctionnement du projet ;
- Calendrier précis de réalisation des activités du projet ;
- Prévision des coûts liés à la dimension technique.

2.2.5. Dimension institutionnelle, organisation et politique

Ces critères d'appréciation sont :

CESAG - BIBLIOTHEQUE

- organisation cohérente : définition d'organigrammes, d'activités, tâches et responsabilité ;

- définition des objectifs du projet de manière spécifique, mesurable, acceptable, réalisable et précise ;

- cohérence entre objectifs et résultats du projet ;

- prise en compte de l'environnement administratif et juridique.

2.2.6. Les critères de la dimension financière

- différentes variantes du projet et choix de la meilleure variante ;

- usage d'indicateurs (VAN, TRI, ou autre indice) pour opérer le meilleur choix ;

- usage d'outils financiers pour la préparation financière du projet (échéancier des flux financiers, tableau des amortissements, compte de résultats prévisionnels, tableau d'équilibre ressources / emplois, budget prévisionnel du projet)

2.2.7. Les critères de la dimension économique

- existence de différentes variantes du projet et choix de la meilleure ;

- usage d'indicateurs (VAN.E, TRI.E ou indice coûts / avantages) pour opérer le meilleur choix.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Le tableau n°1 ci-après récapitule la présentation ci-dessus :

CONCEPTION (Variable indépendante)		PERENNITE DES ACTIVITES(var. expliquée)
DIMENSIONS	CRITERES	INDICATEURS
STRATEGIQUE	- cohérence du projet avec les objectifs stratégiques du secteur ; - pertinence de la mission du projet ; -prise en compte des facteurs externes susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs du projet (implication des bénéficiaires et des acteurs, capacité contributive des citoyens)	-Le niveau de demande des prestations à fournir par le projet et le taux de satisfaction des concepteurs -Le niveau d'implication des contribuables -Le niveau de couverture du coûts du projet par ses recettes
DES BESOINS	-adéquation des besoins aux objectifs ; -détermination du volume des besoins ; -satisfaction annuelle et permanente des besoins.	
SOCIALE	-la population de contribuables : ses caractéristiques démographiques et socioculturelles ; -l'implication et l'adhésion des contribuables ; -l'accès à la propriété et au loyer.	
TECHNIQUE	-technologie adéquate par rapport aux objectifs et activités du projet ; -procédure précise d'acquisition des équipements du projet ; -conditions de maintenance des équipements ; -disponibilités des inputs et autres moyens utiles au fonctionnement du projet ; -Calendrier précis de réalisation des activités du projet ;	
INSTITUTION. ORGANISATION. POLITIQUE	-organisation cohérente : définition d'organigramme, d'activités, tâches et responsabilité ; -définition des objectifs du projet de manière spécifique, mesurable, acceptable, réalisation et précise ; -cohérence entre objectifs et résultats du projet ; prise en compte de l'environnement administratif et juridique.	
FINANCIERE	-différentes variantes du projet et choix de la meilleure ; -usage d'indicateurs (VAN, TRI, ou autre indice) pour opérer le meilleur choix ; -usage d'outils financiers pour la préparation financière du projet (échéancier des flux financiers, tableau des amortissements, compte de résultats prévisionnels, tableau d'équilibre ressources / emplois, budget prévisionnel du projet...)	
ECONOMIQUE	-existence de différentes variantes du projet et choix de la meilleure variante ; -usage d'indicateurs (VAN.E, TRI.E ou indice coûts / avantages) pour opérer le meilleur choix.	

CESAG - BIBLIOTHEQUE

III. METHODOLOGIE DE L'ETUDE

La méthodologie de notre étude comporte les instruments de l'étude, la population, l'échantillon, et le mode de traitement des données.

1.1. LES INSTRUMENTS

Les instruments suivant nous ont permis de mener à bien notre étude :

- le modèle de recherche que composent l'hypothèse de recherche et les variables de l'étude ;
- les programme de développement et les textes réglementaires du secteur financier et économique du Sénégal ;
- les dossiers du projet dans nos services ;
- des entretiens avec les personnes qui sont intervenus dans la conception, la gestion du projet étudié.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

1.2. LA POPULATION A L'ETUDE

La population est l'ensemble étudié. Elle est ici constituée par les projets de l'Administration figurant sur les PTIP. Le caractère étudié est le lien entre la conception du projet et la pérennité de ses activités.

1.3. L'ECHANTILLON DE L'ETUDE

L'échantillon de notre étude est constitué par le projet du « Cadastre Fiscal » dont le choix est justifié par les considérations suivantes :

- c'est un projet de l'administration fiscale dans laquelle je travaille ;
- son caractère actuel et récurrent lui donne l'importance qu'il a auprès des Collectivités locales ;
- Il est initié par la Direction du Cadastre au sein de la DGID ;

- après avoir travaillé dans le projet, pour ma première expérience professionnelle dans l'administration, je suis devenu chef de la division du cadastre fiscal qui a exécuté une composante du projet ;

- La disponibilité des documents du projet ;

- le coût important du projet et son échec.

1.4. *LE MODE DE TRAITEMENT DES DONNEES*

Les données recueillies ont été traitées manuellement et analysées. Ce mode de traitement nous a paru le plus adéquat compte tenu du caractère qualitatif et exploratoire de notre étude.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE III : CONTEXTE ET CADRE DE L'ETUDE

I. CONTEXTE DE L'ETUDE

Dans ce Chapitre, nous tenterons, en tenant compte des contraintes liées à l'Administration centrale et de ses caractéristiques, d'analyser les enjeux institutionnels et macro-économiques de la période choisie.

1.1. L'ENVIRONNEMENT MACRO-ECONOMIQUE

1.1.1. Le Niveau central

Le contexte de l'étude est celui du Programme d'Ajustement économique et financier (PAEF)/(1987) qui avait pour entre autres objectifs :

- La consolidation des bases de la croissance économique ; il s'agissait de la consolidation d'une croissance en période d'austérité, du plan d' ajustement structurel, qui avait montré ses limites par la réduction des dépenses publiques.

Mieux , il est connu que même une croissance économique forte n'entraîne pas de façon systématique la satisfaction des besoins qui est la raison d'être des projets.

- Le re dimensionnement du secteur public par un désengagement de l'Etat aussi bien dans la gestion des entreprises et sociétés nationales que dans l'administration des localités. Concernant cette dernière, le risque était l'insuffisance des mesures d'accompagnement notamment sur le plan des ressources.

- La poursuite de l'assainissement à moyen terme des finances publiques.

Dans la poursuite de ce dernier objectif, l'Etat n'est pas allé au bout de sa logique de désengagement, certainement par prudence, car il continue de confondre dans la même gestion, ses finances publiques et celles des collectivités locales.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

1.2.1. Le Niveau local

La période d'étude était caractérisée par une sérieuse restriction du financement des investissements des collectivités locales due à plusieurs obstacles parmi lesquels : (a) les résultats médiocres du recouvrement des impôts locaux qui est le prétexte du choix de notre cas d'étude ;(b) la frilosité du système bancaire qui ne considérait pas les prêts aux collectivités comme un risque acceptable ;(c) la modicité des subventions de l'Etat destinées à l'investissement des collectivités locales à travers le Fonds d'Equipement des Collectivités locales (FECL).

CESAG - BIBLIOTHEQUE

1.2. ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL :

Par ailleurs, l'étude se déroule dans le contexte où, le Sénégal a résolument opté pour une décentralisation administrative dont l'objectif est d'impliquer et de responsabiliser d'une façon déterminante les collectivités locales dans la politique de développement économique et social qu'il a entreprise pour assurer l'épanouissement des populations.

Dans ce cadre, les communes pour jouer pleinement le rôle qui leur est assigné, doivent pouvoir exploiter avec une plus grande efficience leurs potentialités fiscales, dont l'impôt foncier occupe une position centrale.

Pour ce faire, le Cadastre fiscal a été identifié comme l'outil adéquat en conformité avec le programme d'ajustement structurel.

En effet, dans sa « lettre de politique de développement » de mars en 1987 transmise à la Banque mondiale, au Fonds monétaire international et au autres bailleurs de fonds importants du Sénégal, le Gouvernement du Sénégal a fait le bilan de huit années d'une sévère austérité. Ce bilan a montré que la réduction du déficit des finances publiques a été recherchée par le biais d'une réduction radicale des dépenses publiques.

La lettre de politique de développement met en exergue le fait que les possibilités de réduction du déficit des finances publiques et de régénération d'une épargne publique par la maîtrise des dépenses semblent être limitées ; après

cette rigoureuse analyse, la Lettre de Politique de Développement tire la conclusion que le Sénégal devra résolument s'orienter vers des politiques d'accroissement des recettes.

C'est ainsi que la mise en place du Cadastre Fiscal a été inscrite, d'une part , au rang des priorités du Sénégal et d'autre part, au programme d'action du gouvernement annexé à la L.D.P. Dans le même ordre d'idée, le Directeur du Cadastre, dans sa contribution à la rencontre de l'Association internationale des Maires francophones tenue au Québec en avril 1987, devait souligner que « L'érosion des recettes de la fiscalité locale au Sénégal due essentiellement aux difficultés d'appréhender la matière imposable, de connaître le véritable débiteur de l'impôt et d'apprécier les facultés contributives de ce débiteur de l'impôt a fini par affecter dangereusement les finances municipales ». Cette intervention du Directeur du Cadastre explique bien l'importance primordiale que revêt la mise en place du Cadastre fiscal.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

1.3. LES CONTRAINTES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

En matière de projet, les contraintes de la l'administration sont de trois ordres :

1.3.1. Les contraintes concernant le choix des objectifs:

Elles sont fixées par les pouvoirs publics / politiques à un niveau élevé limitant ainsi la marge de manœuvre des administrateurs / techniciens dans le cadre d'un système de planification nationale qui utilise les trois instruments suivants : la prospective, le plan d'orientation et le Programme triennal d'Investissement public.

- La Prospective : qui est l'étude prospective de la société sénégalaise et son environnement sur la période d'une génération (25 ans) ;

- Le plan d'orientation : c'est la loi-plan d'orientation économique et sociale sur six ans qui fixe les objectifs politiques ou globaux ;

- Le Programme Triennal d'Investissement Public(PTIP) : c'est la loi-programme triennal d'investissement et d'actions publics. Elle constitue le maillon opérationnel du système de planification par l'identification des projets et actions,

la préparation, l'évaluation, la sélection et la programmation, l'exécution et le suivi. Le PTIP quantifie par projet les objectifs politiques du plan d'orientation, estime les dépenses d'investissements (acquises et à négocier) et les charges récurrentes(budget de fonctionnement).

1.3.2. Celles relatives au choix des moyens:

Elles sont plus pesantes car l'utilisation des fonds publics répond à des mécanismes de décisions souvent inadaptés à la démarche projet. Contrairement à ce qui se passe dans le secteur privé où on voit d'abord les objectifs, ensuite les moyens, dans l'administration, moyens et objectifs sont mis sur le même plan. Ainsi, les contraintes qui pèsent sur les premiers freinent la réalisation des seconds et influencent souvent leur conception.

1.3.3. Les contraintes liées à l'harmonisation des objectifs et des moyens:

Les objectifs sont souvent non adaptés aux moyens, pire ils sont difficilement modifiables en fonction de l'évolution des situations. Dans le secteur public il y a un certain clivage entre les personnes qui fixent les objectifs et celles chargées de les réaliser. La définition des objectifs étant souvent politique et leur mise en œuvre administrative, les compromis que doivent réaliser les administrateurs du secteur public entravent logiquement le processus d'adaptation.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

II. LE CADRE DE L'ETUDE

Le cadre de notre étude est l'Administration centrale que nous avons définie plus haut. Il est constitué particulièrement par le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), la Direction Générale des Impôts et des Domaines et la Direction du Cadastre (D.CAD) que nous présenterons successivement.

2.1. LE MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES.

Le Ministère de l'Economie et des Finances est chargé d'appliquer la politique économique et financière définie par la Président de la République en rapport avec les partenaires du Sénégal. En ce sens, il assure les grands équilibres macro-économiques, élabore et exécute le budget le budget du pays.

2.2. PRESENTATION DE LA DGID

Composante majeure du MEF, la DGID a des compétences importantes et exerce des missions fondamentales.

a)- Les compétences **:** la DGID est compétente pour tout ce qui concerne

- les impôts directs et taxes assimilées ;
- les impôts indirects et taxes assimilées autres que ceux exigibles à l'importation et à l'exportation ;
- les droits d'enregistrements, de timbres, de publicité foncière et taxes assimilées ;
- le domaine de l'Etat ;
- le Cadastre ;
- les biens vacants ou placés sous séquestre en conséquence d'une mesure de sûreté générale.

b)- les missions **:** la DGID exerce pour l'essentiel des missions d'ordre fiscal, domanial, foncier et cadastral

●- *La mission fiscale :* elle consiste à une mission d'assiette et de liquidation des impôts, de recouvrement de certains d'entre eux, de contrôle et d'enquêtes fiscales ;

CESAG - BIBLIOTHEQUE

●- *La mission foncière et domaniale :* la DGID est chargée de l'administration et de la gestion du domaine de l'Etat, et de l'organisation foncière.

●- *La mission de techniques cadastrales :* La DGID est chargé de l'organisation et de la tenue du cadastre comportant l'établissement et la conservation des documents cadastraux, la coordination, le contrôle et la centralisation des travaux topographiques exécutés par les services publics et les organismes privés.

En plus de ces missions essentielles, la DGID exerce une mission de conception (textes, systèmes fiscaux et conventions) et de représentation (présidence du Conseil national de la Comptabilité et commissaire auprès d'ordres d'ordre professionnel).

Pour mener à bien ses missions, la DGID s'appuie sur ses services rattachés et ses Directions :

- la Direction des impôts (DI) ;
- la Direction de l'Enregistrement des Domaines et du Timbres (DEDT) ;
- la Direction du Cadastre (DCAD) ;
- la Direction des Vérifications et Enquêtes Fiscales (DVEF)

2.3. PRESENTATION DE LA DIRECTION DU CADASTRE. CAD ET DU PROJET

Créée par décret 65-169 du 17 mars 1965 et son arrêté d'application 2580 du 23 février 1966, au sein de la DGI, le service du cadastre, deviendra l'une des directions de la DGID par décret 80-892 du 29 juillet 1980 après une parenthèse de deux ans (1978-1980) suite à son rattachement au Ministère de l'Urbanisme.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

2.3.1. La Direction du Cadastre

a)- Les Compétences :

Depuis le transfert de la Direction du Cadastre à la DGID en 1980, plusieurs arrêtés portant organisation de celle-ci dont la dernière en date du 27 octobre 2000 sous le numéro 9843, ont donné compétence à la DCAD pour tout ce qui concerne :

- l'organisation foncière comportant des opérations d'établissement de documents fonciers et cadastraux, de remembrement, d'identification, de délimitation et autres opérations nécessaires à l'application du régime foncier et domanial ;
- la détermination de l'assiette des lotissements administratifs, de leur implantation et du contrôle de leur occupation ;
- l'organisation et la tenue du cadastre comportant la confection et la conservation de documents cadastraux :
- la coordination, la centralisation et le contrôle des travaux topographiques exécutés par les services publics et les organismes privés ;
- la reproduction de plan et la délivrance d'extraits de plan ;
- l'assiette , la liquidation et le contentieux des impôts fonciers.

b)- Les missions :

Au regard des compétences précitées, il apparaît une triple mission du cadastre :

- une mission technique : les travaux topographiques de l'administration ;

- une mission juridique : assistance technique à l'application du régime foncier et domanial :

- une mission fiscale : gestion de la chaîne des impôts fonciers.

Cette dernière mission qui n'avait pas connu de début d'application depuis la création du cadastre en 1965, devait être mise en œuvre au sein du deuxième

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Projet de Gestion et de Développement Urbain (PGDU) de 1986 à 1994 par le projet « cadastre fiscal ».

2.3.2. Présentation du projet

a)- le projet pilote

L'opportunité du Cadastre fiscal était admise mais sa mise en ouvre nécessitait une étude de faisabilité qui fut décidée le 11 juin 1985. Elle consistait réellement en une opération test sur des sections cadastrales représentatives ou un projet pilote qui devrait être généralisé en cas de succès.

Le tableau n° 2 ci après dresse le Mémoire d'Identification du Projet Pilote (M.I.P)

Objectifs
- préciser la définition des éléments constitutifs du Cadastre fiscal ; - maîtriser les méthodes et procédés retenus ; - procéder à une évaluation des coûts ; - faisabilité de la généralisation
Méthodologie
-collecte des données : • identification des immeubles par leurs références cadastrales et leurs attributs • identification des redevables d'impôts :propriétaires, occupants, etc.. • confection des documents : • Plan de section • Dossiers parcellaires
Déroulement des opérations
- début prévu : 11 juin 1985 ; - début effectif : mi-septembre 1985 - Travaux préparatoires : • découpage en sections:choix des sections pilotes :Plateau, médina, hlm, pikine, sicap, ouakam ; • mise à jour des mappes foncières concernées par l'opération pilote ; - Travaux de terrain sur les 6 sections choisies soient 5708 parcelles au total : • formation de parcelles ; • rédactions des plans et numérotage des parcelles ; • enquêtes des locaux. - fin des opérations : novembre 1986.
Moyens de l'étude
- moyens propres à la Direction du cadastre affectés à la cellule d'étude • 5 inspecteurs du cadastre dont le chef de la cellule ; • 1 ingénieur géomètre ; • 2 techniciens supérieurs géomètres ; • 1 technicien supérieur cartographe ; • 2 aide-géomètres ; • 1 véhicule • 2 bureaux - moyens acquis par financement de la BM • 4 techniciens géomètres ; • 4 aide-géomètres ; • 3 véhicules livrés à la fin des travaux de terrain • 1 distomat DI 1000 (appareil topographique) livré à la fin des travaux de terrain
Résultats Obtenus
- Elargissement de l'assiette des sections cibles - Impact positif sur les recettes fiscales prévisionnelles des 6 sections de FCA : 186 478 979 ; - Mesures des difficultés à surmonter
Conclusions de l'étude : préalables pour la généralisation
- maîtrise des techniques et procédures cadastrales ; - moyens humains et matériels importants ; - collaboration des contribuables ; - délais raisonnables.

CESAG BIBLIOTHEQUE

b)-Le projet du cadastre fiscal

Avec cette dénomination que nous avons définie plus haut, le Cadastre Fiscal a été conçu, formulé et accepté comme sous composante du Projet de Gestion et de Développement Urbain (PGDU): deuxième projet urbain – Crédit 1458/SF-13SE - (le 1er était le projet des parcelles assainies crédit 336-SE)

Dénommé à l'origine Projet d'Assistance Technique pour la Réhabilitation et la Gestion Urbaine, il avait pour objectif principal l'amélioration des ressources, l'efficacité des politiques de services et d'investissement urbain des autorités locales de l'ex communauté urbaine de Dakar. Allant de 1989 à juin 1994, le projet avait deux composantes la gestion municipale et la composante logement.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

► La composante gestion municipale comprenait les parties suivantes:

- compte crédit communal;
- renforcement des services techniques de l'ex communauté urbaine de Dakar (CUD)
- gestion de la circulation et des transports publics à Dakar;
- mobilisation des ressources municipales à travers la réhabilitation de la fiscalité locale par le Cadastre fiscal

► Le volet logement.

Quatrième sous composante de la composante gestion municipale du deuxième projet urbain financé par la BM(IDA)le Cadastre fiscal avait pour un coût de base total de 1,55 milliard de francs CFA (5,2 millions de dollars). Ses études de faisabilité (test) se sont déroulées de septembre 1985 à novembre 1986.

Les accords de financement le concernant lui avait fixé le cadre manageurial ci- après :

Exécutant: MEF/DGID / Direction du Cadastre;

Coordonnateur: bureau du Projet Ministère du Plan et de la Coopération

Conditionnalités:

-révision du Code Général des Impôts et des Domaines (loi 87-10 en date du 21 février 1987) au plus tard le 30 juin 1990 visant les exonérations permanentes (seuil) et temporaires(constructions nouvelles) des impôts fonciers.

-le 30 juin 1992 au plus tard, l'emprunteur devait prendre les mesures nécessaires pour accroître d'au moins de 40% le rendement réel des impôts locaux dans la zone métropolitaine de Dakar.

- **Les objectifs**

- *politiques(finalité) :* contribuer à la viabilité de la politique de décentralisation en participant à la mobilisation des ressources des Collectivités locales en général et de la métropole dakaroise ;

- *spécifiques(buts)* : rendre plus performante la chaîne fiscale de recensement et d'édition des avertissements ;

- *résultats(extrants) :* instituer un cadastre à but fiscal disposant d'un plan cadastral, d'une(matrice cadastrale) banque de données des propriétaires et des parcelles, et d'un centre informatique de traitement automatique .

- ***La durée***

Le projet a duré pratiquement sept ans sur plusieurs phases de 1988 à 1995 avec des interruptions motivées des causes diverses.

- ***La localisation***

Les activités du projet se sont déroulées sur l'ensemble des communes de la zone métropolitaine de Dakar , Pikine, Rufisque et Bargny.

- ***Les coûts***

Le coût de base total du cadastre fiscal était de CFA 1,55 milliard de francs (5,2 millions de dollars).

CESAG BIBLIOTHEQUE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

DEUXIEME PARTIE :

RESULTATS DE L'ETUDE ET RECOMMANDATIONS

CHAPITRE I : PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS

Il sera présenté dans ce chapitre, les résultats de l'appréciation par rapport aux variables dépendante et indépendante.

Pour apprécier les projets selon les indicateurs des variables, nous les avons jugés à partir d'informations tirées des documents du projet et des entretiens que nous avons eus avec des personnes ayant participé à sa conception.

Le barème de notation appliqué dans l'appréciation est indiqué sur le **tableau n° 3** suivant :

APPRECIATIONS	NOTES
Médiocre	1
Insatisfaisant	2
Passable	3
Bien	4
Excellent	5

CESAG - BIBLIOTHEQUE

I. RESULTATS DE L'APPRECIATION DU PROJET SELON LES CRITERES DE LA VARIABLE EXPLICATIVE

1.1. *COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS*

1.1.1. La dimension stratégique :

► Les informations recueillies permettent d'établir que l'idée du projet cadastre fiscal était en adéquation avec les objectifs stratégiques du sous secteur de la fiscalité locale et de la décentralisation politique et administrative tels que définis dans les textes de politique générale de développement du gouvernement en relation avec ses partenaires. Parmi ces objectifs stratégiques figure le

renforcement des collectivités locales (principalement dans la zone métropolitaine de Dakar) afin de les aider à mieux assumer leurs obligations en matière d'administration, de prestations de services, de mobilisation de ressources et d'investissements urbains.

Le cadastre fiscal a été identifié comme l'un des outils aptes à répondre aux besoins fiscaux des collectivités locales.

► La mission du projet, aux termes des conditionnalités de l'accord de crédit était d'accroître d'au moins de 40% le rendement réel des impôts locaux dans les communes de la zone métropolitaine de Dakar. Ce qui était du reste pertinent, donc conforme à la stratégie de viabilisation de la décentralisation en dotant les collectivités locales de la capacité financière.

► Des mesures politiques et législatives ont été prises pour assurer l'exécution du projet. IL s'agit des obligations conventionnelles sur lesquelles se sont accordés le Gouvernement du Sénégal et la BM (révision du Code général des Impôts). Il n'est pas expressément fait cas dans les documents du projet, ni n'est ressorti des entretiens une stratégie de pérennisation des activités du cadastre fiscal sur laquelle les autorités ont buté à la fin du projet.

► Il n'apparaît pas dans les documents du projet et dans les conclusions du projet pilote la prise en compte des facteurs internes à la DGID ou externes susceptibles d'influencer la continuité du projet. En effet, l'étude de faisabilité du projet sous forme de projet test ne pouvait pas permettre d'inclure un « cadre logique » figurant des préalables ou des conditions critiques exprimant la prise en compte des facteurs internes et externes sensés affecter les objectifs.

Le seul aspect que le projet test a réellement mesuré est la rentabilité de l'opération par rapport à l'existant et non par rapport à tous les facteurs. Les conclusions satisfaisantes ont été tirées du rapprochement des montants calculés sur la base des enquêtes cadastrales et des montants de l'émission réelle des sections tests. Le procédé a permis de dégager en faveur du projet test un rendement de 101% sous fortes réserves du Directeur des Impôts de l'époque qui démontre dans sa note n° 622 du 24 juin 1987 sur le projet que malgré la non

CESAG - BIBLIOTHEQUE

prise en compte par le Cadastre de tous les facteurs de comparaison, les impôts locaux ont connu une progression de 96,98% en valeur relative de 1979 à 1986.

Cette réaction du Directeur des Impôts nous permet de comprendre que les résultats très positifs du projet test n'étaient pas acceptés comme tels et ne pouvaient pas par conséquent générer une vision commune et une adhésion de tous les acteurs internes de la DGID dont la Direction des impôts est de loin le principal. Ainsi, en lieu et place de stratégie commune de réussite du projet, nous avons constaté un conflit de compétence entre la Direction des impôts et la Direction du cadastre.

Il n'était pas procédé à une mesure des enjeux liés à la réussite ou à l'échec du projet. Quel impact sa réussite ou son échec devait avoir sur l'organisation de la DGID ?

La réussite du projet devait entraîner un transfert réel des compétences en fiscalité locale de la Direction des impôts à celle du Cadastre. De même, l'échec du projet pouvait menacer sérieusement l'existence du cadastre en tant que direction au sein de la DGID. Cette dernière hypothèse allait être confirmé par le projet de réforme des structures de la DGID en 1998 qui préconisait l'absorption de la Direction du cadastre par celle des domaines. Le projet fut gelé par la grâce des recommandations de l'étude sur la réforme de la fiscalité locale. Cette situation s'est traduite par une léthargie profonde de la Direction du cadastre. Son équipement spécial préalable à l'exercice de la compétence fiscale, a été sacrifié à l'aune des impératifs de recettes budgétaires.

Compte tenu de ces constats, la note attribuée à la conception dans cette dimension est 3 ; l'identification stratégique est faite mais n'a pas intégré une stratégie de pérennisation et les facteurs internes et externes qui pouvaient l'affecter.

CESAG BIBLIOTHEQUE

1.1.2. La dimension des besoins

●- Les problèmes qui sont à la base du projet ont été identifiés par les concepteurs à travers la contribution du Directeur du Cadastre de l'époque, à la rencontre de l'Association Internationale des Maires Francophones(AIMF) tenue au Québec en avril 1987 en ces termes :« L'érosion des recettes de la fiscalité locale au Sénégal due essentiellement aux difficultés d'appréhender la matière imposable, de connaître le véritable débiteur de l'impôt et d'apprécier ses facultés contributives, a fini par affecter dangereusement les finances municipales ».

●- Les besoins en recettes fiscales n'ont pas été déterminés par une étude conduite auprès des communes, mais une estimation de l'assiette potentielle a été faite et comparée à l'assiette réellement saisie. Il s'en est dégagé un gap important à appréhender par le projet. Il faut signaler cependant que même si la spécificité de la fiscalité l'autorise, il fallait tenir compte des problèmes de recouvrement qui ne relèvent pas de la DGID maître d'œuvre du projet. Le recouvrement est la phase déterminante du rendement de l'impôt car l'émission dit seulement le montant de l'impôt. Une meilleure prise en compte du recouvrement de l'impôt aurait pu tempérer les taux réels de rentabilité du projet.

●- Il n'a pas été pris en compte dans le document de projet le taux de croissance de l'assiette(donc des besoins) qui appellerait nécessairement la poursuite des activités du projet. Le développement rapide des nouveaux quartiers (12% de croissance urbaine) combiné au manque de personnel et de moyens du cadastre ne s'est révélé aux autorités du cadastre qu'au moment du transfert effectif de compétence en 1992.

Face à l'ampleur de la tâche et la peur de l'échec, les responsables du cadastre ont conditionné le transfert de compétence en matière de fiscalité foncière qui était le principal indicateur de réussite du projet, à une dotation spéciale en personnel et en moyens. Cette conditionnalité impossible à satisfaire dans le contexte d'après projet a entraîné une désorganisation de la chaîne des impôts fonciers au détriment des contribuables ballottés entre les services de la

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Direction du cadastre et ceux de la Direction des impôts pour l'instruction de leurs dossiers.

●-Il n'est ressorti ni des entretiens ni des documents de projet une prise en compte des besoins au niveau des contribuables. Il s'agit des besoins :

- en information pour leur compréhension ;
- en intimité pour leur domicile que la méthode d'évaluation cadastrale de la valeur locative viole ;
- en discrétion pour leur possession. Les sénégalais de manière générale, les autorités et responsables en particulier n'aiment pas faire connaître leurs richesses ;
- en participation à la stratégie de levé de l'impôt et aux choix budgétaires, surtout à la définition et aux choix des services prioritaires qui leur seront offerts moyennant le paiement des impôts et taxes.

En plus de ces besoins des contribuables occultés dans l'analyse, l'impact de la rentabilité des impôts fonciers sur le bien-être des populations n'est pas analysé. Cette analyse était d'autant plus nécessaire que l'étude sur la fiscalité locale (1997-1999), en son module V qui traite du point de vue du contribuable confirme l'engagement des contribuables en ces termes : « Il est ressorti aussi bien des résultats de l'enquête quantitative que de l'enquête qualitative, que les contribuables actuels ont fait part de leur volonté de s'acquitter plus régulièrement de leurs impôts locaux s'ils ont la certitude que ces impôts sont utilisés pour financer les services, équipements et infrastructures mis à leur disposition ». L'analyse aurait pu mesurer le potentiel degré d'adhésion des contribuables qui constitue un élément contributif à la pérennité des activités du projet.

La note attribuée à l'élaboration de cette dimension est 3 compte tenu de l'impact négatif sur la pérennité des activités dû à la négligence du taux de croissance et des besoins des contribuables.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

1.1.3. La dimension sociale

Les données recueillies ne nous ont pas permis de relever une conduite d'études sociales formelles malgré l'importance du poids social de la méthode cadastrale de levé des impôts fonciers objet du projet. Ce manque s'est manifesté par les aspects ci-après.

●- Une absence de stratégie d'implication des futurs contribuables et même des décideurs élus locaux. Ils ne sont associés ni à la fixation des objectifs, ni à l'élaboration de la stratégie de déploiement du projet. Ainsi, il n'était pas possible de mesurer le degré d'adhésion des populations et partant leur degré de collaboration. Il faut souligner que l'adhésion et la collaboration dépendent des degrés de compréhension du rôle de l'impôt et surtout de la transparence de sa gestion ;

●- Une non prise en compte des capacités contributives des ménages et des statuts des contribuables vis à vis des immeubles qui va affecter, par delà le rendement de l'impôt, la pérennité du système. En effet, même si 99.5 %[16] des contribuables personnes physiques ont une activité qui leur rapporte de l'argent, ils exercent dans le secteur informel difficilement appréhensible par le système fiscal. Du point de vue des statuts, 38.7% des contribuables sont propriétaires, 11.9 sont copropriétaires, 20.0% sont locataires et 29% sont logés gratuitement.[17] Cette répartition des contribuables combinée aux dispositions légales et réglementaires réduit l'assiette à moins de 38.7% s'il est tenu compte des exemptions.

●- Une négligence du statut du personnel permanent et du personnel temporaire qui limite leurs prérogatives et responsabilités face aux contribuables pour un meilleur rendement de l'impôt. En effet, la non prestation de serment des agents, leur transport par des moyens non adéquats et leur installation dans des locaux peu décents ne confèrent pas au personnel une respectabilité pouvant induire une croyance et une adhésion au projet.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

[16] Etude sur la fiscalité locale, module IV,le point e vue du contribuable, 1998
[17] idem 1

●- Nous avons constaté dans les conclusions du projet test servant d'étude de faisabilité que l'importance de la dimension sociale n'est pas totalement occultée puisque la collaboration des populations est posée comme un des préalables du projet. Les mesures concrètes suggérées (circulaires administratives, spots publicitaires , etc) pour informer les populations ne suffisent pas pour dispenser d'une étude sociale adéquate allant dans le sens de la réalisation d'une bonne conception à effets pérennes.

La note attribuée dans cette dimension de la conception est 2 puisque la seule réflexion sur les aspects sociaux pour amener les contribuables à permettre une saisine de la matière imposable est loin de traduire leur adhésion et leur appropriation du système pour sa pérennité. Ce constat est d'autant plus vrai que l'impôt est subi et accepté quelle que soit sa nature car relevant du consensus républicain et citoyen.

1.1.4. La dimension technique

●- Il ressort des documents du projet que des études techniques comparatives relatives aux méthodes et procédures cadastrales d'évaluation des bases d'imposition ont été réalisées suite à des missions dans au moins trois pays. Un guide technique a été même élaboré à cet effet. La méthode d'évaluation retenue est jugée technique et objective. Elle est cependant lourde d'application et interpelle la collaboration des contribuables puisque nécessitant leur autorisation pour les mensurations internes et appréciation des éléments de confort.

●- La technologie et surtout les équipements techniques du point des professionnels ont été adéquats et en avant garde par rapport à l'époque ;

●- La procédure d'acquisition des équipements a été celle de l'administration. Elle n'a pas bénéficié de dérogation spéciale. Ce qui était par moment gênant mais pas du tout pénalisant pour le projet ;

●-Dans le document de projet, les activités ont été structurées et ont bénéficié d'un calendrier de réalisation ;

CESAG - BIBLIOTHEQUE

●- L'impact des infrastructures du projet, surtout les locaux n'ont pas fait l'objet d'une prise en compte dans les documents du projet. Cela n'a pas manqué d'affecter le rendement des agents.

●- Le même effet s'est produit avec les moyens de déplacement dont l'apport dans la réussite du projet a été analysé dans sa juste valeur. L'évidence de l'acquisition de moyens de déplacement pour un projet aussi itinérant que celui du cadastre a masqué l'utilité de l'analyse du déplacement sous d'autre approches telles que déplacement et rendement, transport et statut des agents, utilisation des véhicules et réactions. Cette négligence s'est manifestée pendant l'exécution du projet par la commande de moyens de transport non adaptés au contexte et à la dimension du projet tels que mobylettes et camionnettes que certains agents ont refusé d'utiliser pour des raisons de sécurité et de statut.

●- Les besoins en inputs, en moyens de communication et de transport n'ont pas fait l'objet d'une étude pouvant permettre une meilleure dotation apte à contribuer à la performance du projet. En effet, le projet a connu des problèmes de mobilité des agents. Les moyens de transport n'étaient pas adaptés à la stratégie d'atteinte des objectifs. Les utilités étaient celles de la direction donc disponibles.

●- Les coûts des équipements et des outils techniques ont été prévus. Mais la maîtrise des relations avec les fournisseurs et prestataires de services a été occultées. Cet aspect s'est signalé pendant l'exécution du marché de photogrammétrie devant aboutir à la confection des plans cadastraux outils indispensables à la pérennité des activités du projet. Les insuffisances professionnelles du responsable chargé du volet cartographie ont conduit au choix d'un cabinet extérieur incapable de satisfaire les besoins du projet en production cartographique.

Nous constatons, suite à ces observations, que la dimension technique a été menée de façon acceptable, par conséquent, la note 4 lui est attribuée.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

1.1.5. La dimension institutionnelle, organisationnelle et politique

Elle n'a pas fait l'objet d'étude ni à travers les documents, ni à travers les entretiens que nous avons réalisés. Cela s'est traduit par les faits et situations suivantes.

•- L'adoption de dispositions législatives et réglementaires sans tenir compte de la réalité de l'assiette foncière et de celle des contribuables. L'illustration en est donnée par les exemptions accordées aux constructions nouvelles et immeubles occupés par leurs propriétaires à titre de résidence principale. Leur impact sur l'intégrité de l'assiette est importante s'il est tenu compte de :

a. l'importance de l'occupation des immeubles à titre résidence principale, 38.7% des contribuables concernés ;

b. la faiblesse des valeurs locatives des immeubles de cette catégorie (inférieures ou égales à FCFA 1 500 000) ;

c. la part importante occupée par les constructions nouvelles dans l'assiette (12% de progression annuelle)[18].

La prise en compte de l'entame de l'assiette par ces faits aurait pu modérer la rentabilité affichée du projet.

•- La mise en place d'une lourde administration du projet avec plusieurs intervenants que sont la Direction du cadastre, la Direction des impôts, la Direction du Traitement automatique de l'Information et celle du Projet de Gestion et de Développement urbain coordonnatrice relevant du Ministère du Plan et de la Coopération. Cette multiplicité des intervenants a généré naturellement des lenteurs extraordinaires de prise de décisions, des conflits de préséance et de positionnement et des conflits de compétences et d'intérêts au détriment de la productivité et de la rentabilité du projet. Les preuves de ces faits sont données par le retrait de la gestion du centre informatique de l'autorité de l'ingénieur chef du cadastre qui a coordonné sa mise en œuvre au profit des éléments de la

[18] idem 1

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Direction du Traitement automatique de l'Information (DTAI). Cette démarche qui n'a pas été prévue au moment de la conception a conduit à l'échec total de la composante automatisation du traitement des données.

●- Une répartition des tâches allant jusqu'à la dissociation des résultats dont le plan cadastral, les enquêtes et l'automatisation du traitement des données. Il n'y a pas une vision ou une compréhension de la convergence des résultats pour la réalisation des objectifs spécifiques et globaux.

La réalisation du plan cadastral était piloté par le chef de la division photogrammétrie, les enquêtes cadastrales étaient sous la responsabilité de la Division du « Cadastre fiscal » et l'automatisation à la Direction du Traitement automatique de l'Information (DTAI), extérieure à la DGID.

CESAG BIBLIOTHEQUE

●- Une gestion directionnelle et personnelle du projet qui a pesé sur l'autonomie et les initiatives des cadres, illustrée par cette anecdote que l'ingénieur chargé des travaux stéréo préparation nous a raconté : il est arrivé que le Directeur du Projet urbain, dont le « Cadastre fiscal » n'était que la cinquième composante, aille en mission technique au Canada seul, et face aux partenaires qui s'attendaient à le recevoir avec des ingénieurs ou inspecteurs du cadastre, soit obligé à chaque fois qu'il lui était posé des questions, d'utiliser le téléphone pour avoir les éléments de réponses à partir de Dakar. Cette situation est assurément imprévisible dans un projet qui a bénéficié d'une bonne étude organisationnelle.

●- Une finalité politique bien indiquée mais non soutenue par une culture, une ambition et des valeurs. Nous avions constaté un manque d'engagement des autorités politiques et administratives à donner l'exemple en permettant aux enquêteurs du projet de visiter leurs domiciles et d'en évaluer les consistances. Ce fait est corroboré par les nombreuses plaintes et réclamations qui parvenaient au service provenant de ces mêmes autorités. Et le paroxysme a été atteint quand le Directeur du cadastre de l'époque a « renvoyé » de chez lui ses propres enquêteurs, refusant ainsi qu'ils évaluent sa maison pour le paiement de l'impôt. Comment dans ces conditions ce premier responsable de la réussite du « Cadastre fiscal » pouvait-il induire une ambition collective gage de pérennité ?

•- Une non prise en compte du calendrier politique et électoral, qui n'a pas manqué d'occasionner non seulement des retards dans l'exécution mais aussi d'affecter négativement l'intérêt pour le projet des acteurs politiques, potentiels décideurs de la poursuite ou non de ses activités.

Compte tenu de ces manifestations dues à la négligence apportée à la conception par rapport à nos indicateurs dans cette dimension, nous attribuons la note 2

1.1.6. La dimension financière

•- La spécificité du projet a autorisé une étude financière expédiée reposant sur la rentabilité de l'opération test obtenue par comparaison des montants potentiels à générer par le projet pilote aux montants de l'émission réelle de l'impôt foncier des zones tests. Le procédé a permis de dégager en faveur du projet test un rendement de 101% sous fortes réserves du Directeur des Irnpôts de l'époque qui démontre dans sa note n° 622 du 24 juin 1987 sur le projet que, malgré la non prise en compte par le Cadastre de tous les facteurs de comparaison, les impôts locaux ont connu une progression de 96,98% en valeur relative de 1979 à 1986.

En plus, le rendement affiché par le projet test est celui de l'émission (l'impôt potentiel) et non celui de l'impôt réellement recouvré. IL n'a pas été tenu compte de la dimension du recouvrement (extérieur au projet) et celle de l'intégrité de l'assiette grevée par la politique d'exemption fiscale jugée très libérale.

•- L'existence dans les documents du projet d'outils relatant un budget prévisionnel et un échéancier de décaissement sans aller jusqu'à la confection de l'échéancier des flux financiers est acceptable compte tenu de la nature du projet.

•- L'absence de variantes du projet parmi lesquelles le choix de la meilleure a été opéré est également acceptable du point de vue du secteur et de l'environnement.

Au regard de nos critères de la dimension financière, nous pourrions créditer la conception du projet à ce niveau d'insatisfaisant. Mais la spécificité de

CESAG - BIBLIOTHEQUE

son cadre et la nature même du projet nous amènent à consentir une dérogation et lui attribuer la note 3.

1.1.7. La dimension économique

A l'image de la dimension financière, la dimension économique de la conception n'a pas fait l'objet d'une étude en fonction de nos indicateurs retenus.

•- Cependant, dans le rapport d'évaluation ex-anté, il est affirmé sous l'angle « avantages et risques » qu'« une meilleure mobilisation des ressources n'augmenterait guère la ponction fiscale, mais elle la répartirait plus équitablement. Des recettes fiscales plus en rapport avec les besoins des collectivités locales n'auraient pas seulement pour effet de dégrever directement et indirectement le budget de l'Etat, mais elles permettraient aux collectivités locales de mieux utiliser leurs ressources, surtout en ce qui concerne les équipements urbains et l'entretien des infrastructures, ce qui , à son tour, aurait d'heureuses incidences économiques ».

•- Il s'agit d'un constat de principe dont la réalité restait à prouver par l'examen de plusieurs facteurs dont :

d. le montant du recouvrement ;

e. la libération des fonds par les services financiers de l'Administration centrale ;

f. le choix et la réalisation d'équipements et de services municipaux au bénéfice de la collectivité ;

g. la transparence dans la gestion des fonds générés par l'impôt ;

h. la bonne gouvernance locale.

Nous constatons donc que la question économique a été effleuré par la conception. Cette réflexion est insuffisante vis à vis de nos critères. En conséquence, nous la notons 2.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

1.2. SCORES DU PROJET SELON LES CRITERES DE LA VARIABLE EXPLICATIVE

Nos commentaires et observations ci-avant font ressortir le niveau de prise en considération des critères retenus dans les différents aspects de la conception . Cela nous permet, en récapitulant dans le **tableau n°4** ci-après, de calculer le score du projet par rapport aux critères de la variable indépendante.

Rubriques	Notes
Aspects stratégiques	3
Aspects des besoins	3
Aspects techniques	4
Aspects sociaux	2
Aspects IOP	2
Aspects financiers	3
Aspects économiques	2
Score moyen	**2.71**

CESAG - BIBLIOTHEQUE

A partir du score, nous jugeons la conception du projet comme ci- après :

→ ***De manière générale, la conception a été conduite de manière passable voire insatisfaisante (2.71) ;***

→ Seule les aspects de la dimension technique sont bien appréhendés (4/5) ;

→ La prise en compte des aspects des dimensions sociale, institutionnelle, organisationnelle politique et économique, dans la conception, s'est révélée insatisfaisante (2/5).

→ Les autres aspects stratégiques, financiers et ceux des besoins sont à la limite acceptables donc passables (3/5).

II. RESULTATS DE L'APPRECIATION DU PROJET SELON LES INDICATEURS DE LA VARIABLE DEPENDANTE

2.1. COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS

2.1.1. Le niveau de la demande des prestations et du taux de satisfaction des concepteurs

« Les recettes fiscales représentent près de 50% des recettes totales des collectivités locales » selon le rapport de synthèse de l'étude sur la réforme de la fiscalité locale – octobre 1998-.Dans ces recettes fiscales, la Contribution foncière sur les propriétés bâties, (CFPB), principal impôt résultat des prestations cadastrales, représente 22% soit 11% de l'ensemble des recettes totales des Collectivités locales avec un taux de progression de 12.4%. L'agglomération dakaroise zone du projet perçoit 90% de la CFPB de l'ensemble du pays. Ces données issues des conclusions de l'étude en 1998 sont aussi valables pour la période du projet.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Nous constatons ainsi que la demande est là, présente et pressante à un niveau très élevé. Le taux de progression de 12.4 % du principal impôt contribue certainement à la satisfaction des bénéficiaires que sont les collectivités locales. Mieux, dans le document bilan, à mi parcourt (juillet 1992) l'impact de l'opération cadastrale est évalué à 44.5% de recettes émises en 1987 et 1988. Cette performance est supérieure aux engagements pris dans le cadre de l'accord de crédit fixés à 40%.

Dans ces conditions on pourrait espérer une pérennité des activités du cadastre fiscal si ailleurs, sur les autres aspects, des conditions similaires étaient réalisées. Ainsi, nous attribuons la note 5.

2.1.2. Le niveau d'implication des contribuables

En matière de fiscalité locale, c'est l'Administration de l'Etat qui gère pour les collectivités locales représentées par les élus locaux. Les populations subissent les systèmes et méthodes administratifs et sont obligées (de payer) de

contribuer. Les services se dotent à cet effet de stratégies de déploiement et non de stratégies d'adhésion qui suppose en amont une compréhension et en aval un engagement.

Il ressort des documents du projet, des entretiens et surtout de notre vécu du projet, l'existence d'un « plan de communication » se résumant à des lettres circulaires, des cartes professionnelles, des badges et un spot publicitaire mal conçu. Ces outils communicationnels étaient très insuffisants et surtout inadaptés pour un système d'évaluation qui bien que objectif et assurant l'exhaustivité de l'assiette, heurte l'intimité des citoyens de plus en plus avertis.

A ce niveau, notre propre expérience de technicien du projet nous a permis de constater sur le terrain le manque d'adhésion de tous les décideurs, aussi bien administratifs que politiques. Ce fait c'est manifesté par les nombreuses réclamations et demandes de dérogation verbales que le Directeur du Cadastre de l'époque recevait de ses paires et supérieurs (ministres, députés, responsables politiques) qui risquaient d'être soumis au paiement des impôts fonciers pour la première fois par un système technique et neutre. Ils étaient les premiers à se méfier du Cadastre fiscal. Il sera dès lors aisé de comprendre que ces décideurs ne favorisent pas la pérennité des activités du projet.

CESAG BIBLIOTHEQUE

Convaincre et obtenir la collaboration des contribuables est même posé comme préalable aux enquêtes cadastrales par les conclusions du projet test. Ce préalable ne fut pas réalisé au détriment de la bonne compréhension de l'impôt local et de son appropriation par les citoyens pour leur bien-être par un effet de redistribution transparente.

Au vu de ces observations, nous notons que l'indicateur de pérennité lié à la collaboration des contribuables n'apparaît pas. En conséquence nous attribuons la note 1.

2.1.3. Le niveau de couverture des coûts par les recettes

●- Le coût global du projet était de CFA 1.5 milliards sur huit ans .

●- Nous avons relevé des documents du projet[19] les éléments ci-après : « Selon les estimations, l'élargissement de l'assiette devrait avoir les effets suivants :

i. pour les impôts fonciers, un accroissement substantiel de 50% un an après la mise en vigueur du Crédit 1884 SE et de 100% au bout de la deuxième année ;

j. pour la patente, un accroissement de 25% la première année et de 50% la deuxième année.

En d'autres termes, il est attendu une augmentation de 1.5 milliards un an après la mise en place du Cadastre fiscal et une augmentation de 3 milliards par année par la suite.

Le taux de rentabilité financière théorique calculé avoisinait 94% sur huit ans, y compris la période de mise en place du Cadastre fiscal.

Mais, la réalisation d'un tel objectif était conditionnée par l'effort à faire pour améliorer le recouvrement de l'impôt conformément aux mesures entreprises dans le cadre du Projet d'Assistance technique pour la Réhabilitation de la Gestion urbaine »

Ces prévisions ont été annoncées par le rapport d'évaluation ex-anté qui fait état, d'après les résultats du projet test, d'une augmentation du rendement de 100%, à la fin de la première phase (1988-1990). Le rapport d'étape de juin 1991 les a confirmées en estimant la capacité fiscale foncière de Dakar à 15 milliards.

Nous le constatons donc, le niveau de couverture des coûts par les recettes escomptées, si toutes les conditions de performance sont réunies, reste très élevé (10 fois) à la huitième année. Les conditions de pérennité au regard de cet indicateur sont réunies. En conséquence, nous attribuons la note 5.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

[19] Rapport bilan, cadastre fiscal de Dakar

2.2. LE SCORE DE LA CONCEPTION DU PROJET SUIVANT LES INDICATEURS DE LA VARIABLE EXPLIQUEE

Nos commentaires et observations ci-avant font ressortir le niveau de prise en considération des indicateurs de pérennité retenus. Cela nous permet, en récapitulant dans le **tableau n°5** ci-après, de calculer le score du projet par rapport aux critères de la variable indépendante.

Rubriques	Notes
- Niveau de demande et de satisfaction ;	5
- Niveau de d'implication ;	1
- Niveau de couverture des coûts	5
Score moyen	**3.66**

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Le score obtenu (3.66/5) nous permet de conclure, d'après nos indicateurs que les activités du projet pourraient être pérennes. Comme ce n'est pas le cas et que seul le niveau d'implication des contribuables est médiocre (1/5) nous en déduisons qu'il concentre l'impact de l'affectation par les critères de la variable explicative. Les excellentes note (5/5) des niveaux de couverture des coûts et de demande sont favorisées par la nature du projet et de l'environnement administratif.

Le déficit de conception décelé dans certaines de ses dimensions par le biais des critères retenus qui a affecté sa viabilité, par delà la pérennité des activités du projet, est dû à un ensemble de contraintes que nous présentons ci-après avant de faire nos recommandations.

♣- l'omniprésence du système de planification nationale et de la hiérarchie administrative qui ne favorisent pas le travail d'équipes autonomes et responsables ;

♣- Le manque d'ambition et de vision commune des acteurs qui affecte la cohérence de la démarche conception ;

♣- La faiblesse institutionnelle de la Direction du cadastre au sein de la DGID et par rapport aux autres directions impliquées ;

♣- Le manque d'autonomie connu d'avance par les promoteurs qui peut installer le doute ;

♣- La lourdeur et les coûts très élevés connus d'avance de l'institution d'un cadastre fiscal et le souci des promoteurs de faire intégrer le projet comme sous composante du PGDU ;

♣- Le manque de formation adéquate des promoteurs dans le domaine de la gestion , de l'analyse et de l'évaluation des projets ;

♣- Les intérêts personnels et professionnels des promoteurs ;

♣- La non collaboration des collègues exclus de la conception pour des raisons de positionnement ;

♣- Le complexe d'autorité des agents de l'Administration qui oublient que les administrés sont devenus des citoyens avertis et ayant besoin de comprendre avant d'adhérer. Cette perception a relégué au second plan les aspects sociaux dans la conception des projets.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE II : LES RECOMMANDATIONS

En nous référant aux insuffisances ou aux contraintes de la conception des projets de l'administration en général et du Projet Cadastre fiscal en particulier, nous formulons dans ce chapitre des recommandations à l'attention des différents acteurs que sont les autorités politiques et administratives, les bailleurs qui participent aux négociations d'accords de projets, les cadres techniciens de l'administration qui interviennent dans la conception et les bénéficiaires des projets administratifs.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

I. AUX AUTORITES POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES

1.1. Recommandations (actions à faire)

Aux autorités politiques et administratives nous recommandons :

a-) La primauté de l'intérêt national sur les ambitions politiques personnelles ;

b-) Le choix des promoteurs basé sur les seuls critères de capacités et de compétence ;

c-) Considérer les bénéficiaires comme des acteurs ;

d-) La cohérence et la responsabilité dans la poursuite de la politique de décentralisation administrative et politique ;

e-) La relativisation des approches des bailleurs et la promotion des approches locales qui prennent en compte les cultures, les croyances et les civilisations des populations cibles ou bénéficiaires. En somme, la modestie des intellectuels et des experts doit être de mise ;

f-) L'allègement des procédures administratives et de la bureaucratie dans la conception des projets.

1.2. Mise en œuvre des recommandations (comment faire ?)

a-) Par le renforcement de l'Etat de droit et le parachèvement de la nation sénégalaise où chacun aura sa chance de réussite dans la diversité culturelle, ethnique et religieuse.

b-) Faire de la qualité des ressources humaines un objectif stratégique national en encourageant la formation des agents de l'administration en gestion de projets ou en procédant à des recrutements dans ce domaine.

c-) En impliquant les populations cibles dès l'identification et la formulation des projets de l'administration. Rendre la démarche participative obligatoire pour tous projets initiés par l'Administration centrale, les partenaires et les organisations non gouvernementales.

d-) L'Administration centrale doit céder de son pouvoir, surtout de sa souveraineté de lever l'impôt et de gérer les fonds qui en seront issus

Les élus locaux devront jouer la carte de la justice sociale et de la transparence, en somme de la bonne gouvernance locale,

Les citoyens accepter de contribuer à la hauteur de leur attentes.

e-) Implication de l'expertise nationale dans la conception, le suivi et l'évaluation des projets locaux.

f-) Vulgariser les mesures déjà prises pour accompagner la conception des projets dans l'Administration centrale pour leur efficacité parce que leur ignorance par les Ministères techniques pourvoyeurs d'idées de projet est un fait que nos entretiens avec les responsable de la Direction de la Planification ont révélée.

Mettre en place dans le moyen terme une administration déconcentrée au niveau communal et adaptée à l'approche projet

CESAG - BIBLIOTHEQUE

1.3. *Bénéfices des actions*

Libération des énergies créatrices, des ambitions et des compétences pour l'émergence de projets viables à impacts mesurables sur le bien-être des populations

II. AUX CADRES-TECHNICIENS DE L'ADMINISTRATION

2.1 Recommandations

Aux cadres et techniciens de l'Administration nous recommandons :

●- La neutralité et le courage du technicien pour ne pas saborder les principes de la conception au bénéfice des objectifs strictement politiques ;

●- L'utilisation des outils de conception adaptés de la discipline s'ils sont à leur portée, à défaut, aller les chercher par une formation adéquate pour s'orienter résolument vers une approche gestion par projet des activités administratives ;

●- La compréhension des enjeux liés à l'échec d'un projet (dépenses et/ou endettements inutiles, découragement et installation de la fatalité de l'échec) et leur prise en compte ;

●- Le dépassement des clivages corporatistes et le refus des changements, des ouvertures et adaptations des compétences. Cette recommandation est particulièrement adressé à l'Administration fiscale qui dans le domaine de la fiscalité locale doit réaménager sa mission dans le sens d'un accompagnement à terme des collectivités locales.

2.2 Mise en œuvre des recommandations

●- Acquérir les compétences nécessaires à la conception, au suivi et à la l'évaluation des projets.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

●- Susciter la création d'une structure spécialisée en gestion de projet au sein de la Direction de la Planification et animée par des spécialistes formés à cet effet ou recrutés.

●- Encourager la création dans les ministères techniques de bureaux de gestion et suivi des projets.

2.3 Bénéfices des actions

Les actions ainsi déclinées permettront la création d'un environnement propice à l'éclosion de projets techniquement bien élaborés. Elles pourront également induire une démarche administrative nouvelle basée sur le travail par objectif prenant en compte la rentabilité et la performance.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

III. AUX BENEFICIAIRES LOCAUX

Nous précisons que le terme **«bénéficiaires »** dans l'approche projet désigne souvent les populations qui reçoivent les effets directs et positifs des projets. Or l'évaluation finale de ces derniers montre que finalement tous les acteurs sont bénéficiaires :

- le bailleur de fonds qui prête pour être remboursé avec des intérêts ;
- l'Etat qui atteint ses objectifs politiques, sociales et économiques ;
- la nation qui reçoit les effets induits ;
- les organismes d'appui (ONG) qui satisfont de leur mission et qui gagnent en expérience.

Le moment est venu, pensons-nous, de cesser de considérer les populations des zones de projet comme des assistées résignées, en alliant prétention intellectuelle et exploitation de leur ignorance des enjeux.

3.1 Recommandations

A la lumière des précisions apportées ci-avant, nous recommandons à l'intention des « bénéficiaires », une prise de conscience de leur rôle d'acteurs

locaux ayant compris que leur bien-être relève d'abord de leurs propres capacités et que les apports extérieurs viennent seulement en appoint.

3.2 *Mise en œuvre*

- S'approprier l'identification et l'expression de leurs besoins ;
- Exiger leur participation dans le suivi et l'évaluation des projets ;
- Promouvoir les compétences locales aux postes de décisions ;
- Exploiter les aspects positifs des structures traditionnelles et abandonner les us et coutumes limitant la performance des organisations de base

3.3 Bénéfice des actions

Les actions ainsi identifiées permettront une meilleure satisfaction des besoins et une meilleure visibilité de l'impact des projets sur le bien être des populations. Ces deux résultats pourront alors garantir la pérennité des activités lancées par les projets justifiant ainsi leur viabilité.

CESAG BIBLIOTHEQUE

CONCLUSIONS

Les budgets de la majorité des pays du monde reposent essentiellement sur la fiscalité qui se trouve ainsi au centre des enjeux politiques, économiques et sociaux. Le Sénégal, pays pauvre particulièrement dépourvu de ressources naturelles lui doit sa survie budgétaire. Elle permet le fonctionnement quotidien de la nation et supporte mal les investissements pour le développement du pays. Ainsi, vouloir améliorer ses rendements dans le contexte de la décentralisation en adoptant la méthode « gestion par projet » ne pouvait être que salutaire.

Dans cette logique, le projet du « Cadastre fiscal », de par son importance, et sa pertinence avait suscité l'espoir du gouvernement et des élus locaux pour la viabilité de la politique de décentralisation administrative et politique. Mais malheureusement, son impact n'est pas ressenti du fait que ses résultats (l'institution d'un cadastre à but fiscal opérationnel) sont restés très en deçà des attentes.

D'aucun pense que l'échec du « Cadastre fiscal » est dû essentiellement à des problèmes de gestion et d'environnement.

Pour nous, l'échec est le fait d'insuffisances voire d'un déficit dans l'identification et la formulation donc dans la conception dudit projet. Aussi, avons-nous posé l'hypothèse de « l'existence d'une relation entre la conception d'un projet et la pérennité de ses activités » qui constitue, dans notre cas d'étude l'indicateur majeur de succès par conséquent de viabilité.

Sans prétendre faire une étude exhaustive de la relation entre conception et pérennité des projets fiscaux du Sénégal, notre étude avait pour objectifs de :

♥- Analyser le processus d'identification et les études conduites aux différentes étapes de la formulation des projets de l'Administration centrale en général et de l'Administration fiscale en particulier ;

CESAG BIBLIOTHEQUE

♥- Rechercher et identifier les contraintes des études menées aux différentes étapes de la conception ;

♥- Lister les contraintes retenues et faire ressortir leur impact sur la pérennité des activités du projet ;

♥- Formuler des recommandations à même de réduire ces contraintes et d'améliorer la conception des projets fiscaux.

Notre étude a été conduite sur un échantillon certes réduit d'un projet de l'Administration fiscale mais que nous avons personnellement pratiqué.

Au terme de l'étude nous sommes parvenus à confirmer l'existence d'une relation explicative entre la conception du projet étudié et la pérennité de ses activités gage de viabilité donc de réussite.

L'étude a permis par ailleurs de relever la difficulté à appliquer systématiquement aux projets de l'Administration, surtout aux projets fiscaux, les outils de gestion de projet dès leur conception, compte tenu de leur particularité et de leur spécificité.

Ainsi, la contribution de l'étude consiste aux recommandations que nous avons formulées à l'attention des autorités politiques et administratives, des cadres-techniciens de l'Administration centrale et des bénéficiaires locaux pour améliorer la formulation des projets du secteurs.

Toutefois, nous soulignons que les conclusions de l'étude présentent des limites au sens où, il est difficile de les généraliser à tous les projets de :

- l'Administration sénégalaise et des pays de la sous région à cause de leur complexité et du caractère technique du projet ;

- l'Administration fiscale à cause de la nature et de la destination des impôts visés par le projet et de la stagnation du secteur fiscal .

La prudence envers une généralisation des conclusions est d'autant plus recommandée par le fait que nous nous sommes intéressés essentiellement à la seule phase conception du projet et son impact sur la pérennité.

CESAG BIBLIOTHEQUE

L'influence de notre statut d'employé de l'administration constitue également une limite à la présente étude.

Nous espérons que les conclusions de l'étude permettront d'envisager d'autres études plus larges et plus approfondies :

- -la mise en œuvre des projets dans le cadre du PTIP
- les recherches sur l'exécution et le suivi des projet de l'AC avec un échantillon plus élargi ;
- la problématique du « Cadastre rural » au Sénégal
- les recherches comparées sur le thème dans la sous-région (CDEAO) ;

CESAG - BIBLIOTHEQUE

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

AUTEURS	TITRES
WILSON O'SHAUGHNESSY	La Faisabilité de Projet :Une démarche vers l'efficience et l'efficacité. Les Editions SMG-Trois Rivières ,Qc 1992
SERGE RAYAL	Le Management par Projet : Approche Stratégique du Changement, Edition d'organisation, deuxième édition 200
DIRECTION DE LA PLANIFICATION Ministère du Plan et de la Coopération	Projets productifs au Sénégal :Guide d'évaluation économique, Edition Khartala 1989
KEPNER, C et TREOGOE, B	Le Nouveau Manager rationnel, inter édition, 1981
SAMUEL PAUL	La Gestion Stratégique des Programmes de développement
KIJINE, M	Gestion du Cycle Projet, Approche Intégrée et Cadre logique, Ceutérick, 1993
CHERVAL, M et LE GALL, M	Méthodologie de la Planification : Manuel d'évaluation économique des Projets, ministère de la Coopération
ABDEL KADER CLEDOR NDIAYE	Discipline budgétaire et Modernisation de l'Etat au Sénégal, 1995
BRINKER HOFF, D et TUTHIL, J, G	La Gestion efficace des Projets de Développement, KUMARIAN Press, 1986
ENEA, 1996	Guide de la planification du développement
Ian Little et J Mirrless	Manuel d'analyse des projets industriels
Collection « Mango Pratique », 2001	Développer un projet

MEMOIRES

SEYDOU DIARRA	Problématique de la Formulation des Projets non directement productifs de l'Education : Cas des projets de développement de l'enseignement technique et de la formation professionnelle au Sénégal, DSGE/CESAG, 2000

DOCUMENTS

Commission Macro économique et de synthèse-Direction de la Planification-février 2002	Projet du 10ème Plan d'orientation pour le Développement économique et social (2002-2007)
Direction de la Coopération économique et financière	Documents PTIP 1985-1995
Direction du Cadastre	Tous les documents du Projet cadastre fiscal

CESAG - BIBLIOTHEQUE

ANNEXES

CESAG - BIBLIOTHEQUE

GUIDE D'ENTRETIEN

QUESTIONS ADRESSEES AUX PROMOTEURS DU PROJET

♣ Avez-vous participé à la conception du projet « cadastre fiscal » ?

1- Quels problèmes sont à la base de ce projet ?
2- L'idée du projet était-elle en adéquation avec le programme de développement des collectivités locales ?
3- Le projet a-t-il fait au préalable objet d'études de besoins, d'études sociales, techniques et organisationnelles ?
4- Qui a décidé de la conception du projet et du projet test ?
5- Quels sont les différents spécialistes qui ont pris part à la conception du projet ?
- ont-ils une expérience et une formation dans l'élaboration des projets ?
- comment ont-ils été retenus ?
6- Accordez-vous une place importante à la conception des projets fiscaux ?
7- Pensez-vous que les projets de l'administration puissent réussir sans conception ?
8- Pensez-vous que les projets de l'administration sont suffisamment préparés ?
9- A votre avis, existe-t-il une relation entre conception et réussite des projets de l'administration ?

♣ Quelles sont les contraintes que vous avez rencontrées dans la conception du cadastre fiscal ?

10- Les élus locaux ont-ils été associés à la conception du projet ?
11- Quels sont les intervenants ?

CESAG - BIBLIOTHEQUE

♣ **Quels sont les éléments dont vous avez tenu compte dans la conception du projet ?**

12- Avez-vous effectué une étude sociale ? Pourquoi ?

13- Avez-vous mené des études techniques ?

14- Quels types d'équipement s ont été retenus et pourquoi ?

15- Quels sont les facteurs qui vous ont guidés dans le choix des équipements ?

16- Quels sont les facteurs qui vous ont guidé dans le choix de la localisation du projet ?

17- Avez-vous procédé à des études organisationnelles, institutionnelles et politiques ? Si oui à quoi ont-elles servi ?

18- Avez-vous estimé les coûts et recettes du projet?

19- Avez-vous réalisé une étude économique dans la conception du projet ?

♣ **Qu'est ce qu'un projet viable pour le sous secteur de la fiscalité locale ? Donnez vos critères ?**

20- Le projet du cadastre fiscal a-t-il répondu à ces critères ?

Qu'est-ce qui fait la spécificité du cadastre fiscal ?

Quelles sont les recommandations que vous feriez pour améliorer la conception d'un second projet du cadastre ?

CESAG - BIBLIOTHEQUE