

ÉVALUATION FINALE

BKF/027

Appui au cadastre du Burkina Faso dans les villes de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso

FICHE SYNTHÉTIQUE

Pays	Burkina Faso
Titre long du projet	Appui au cadastre du Burkina Faso dans les villes de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso
Titre court du projet	NA
Code LuxDev	BKF/027
Version du Rapport	Mars 2024

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'ÉVALUATION

Notation globale (Efficacité)	4 Échelle de 1 (résultats excellents, dépassant sensiblement les attentes) à 6 (l'action de développement est infructueuse ou la situation s'est plutôt dégradée).
Notation des autres critères d'évaluation	Pertinence : 4 Cohérence : 3 Efficience : 3 Durabilité : <u> </u> 4

RESUMÉ EXÉCUTIF

Le projet BKF/027 a été initié à la suite d'une sollicitation du gouvernement burkinabé à son homologue luxembourgeois, visant l'appui à la mise en œuvre du projet de cadastre fiscal du Burkina Faso. La Coopération luxembourgeoise a répondu favorablement à cette sollicitation, ce qui s'est traduit dans un premier temps par une étude diagnostic sur le cadastre fiscal en 2019, puis une étude de formulation de projet en 2021, cette dernière servant de base à l'élaboration du document technique et financier, qui définit le contenu du projet et est annexé au protocole d'accord signé le 25 octobre 2021. Ce protocole marque le démarrage officiel du projet. Le document technique et financier précise que l'ancrage institutionnel du projet est la direction générale des Impôts, et qu'il est conduit en régie sous la responsabilité de LuxDev qui met en place une unité de gestion de projet.

L'objectif global du projet est de contribuer à la mise en place d'un cadastre polyvalent au Burkina Faso qui constitue une infrastructure de développement durable. Ses deux résultats attendus sont :

- le renforcement des capacités de la Direction générale des Impôts dans ses attributions liées au cadastre ;
- la dématérialisation de la gestion des documents cadastraux.

Le montant du financement du gouvernement luxembourgeois s'élève à 1,8 million d'euros, avec une contribution additionnelle du gouvernement burkinabé de 180 000 euros. La durée initiale du projet était fixée à deux ans, et a été prorogée de 6 mois par avenant, soit une date d'achèvement au 25 avril 2024.

C'est dans la perspective proche de la fin du projet que LuxDev a procédé au recrutement d'un prestataire pour la réalisation de l'évaluation finale du projet, dont il est attendu une analyse sur les critères de pertinence, cohérence, efficacité, efficience et durabilité.

Pertinence

Le projet BKF/027 vise dans sa finalité à contribuer à la mise en place d'un cadastre polyvalent, en intervenant sur les deux dimensions du processus : à la base par la dématérialisation des documents et la digitalisation des procédures foncières et cadastrales qui pourrait en constituer les premières « briques » ; au sommet par la sensibilisation des décideurs, la communication et l'appui à l'établissement du processus devant conduire au cadastre polyvalent. La justification de cette approche ne semble pas corrélée à une demande des partenaires locaux, qui ne se sont jamais réellement appropriés le concept et l'intérêt du cadastre polyvalent, dont les activités de portage ont finalement été arrêtées en 2023. Cette approche peut paraître également déconnectée des besoins de la Direction générale des Impôts, dans un contexte où celle-ci n'était pas en mesure d'assurer pleinement ses responsabilités du fait de contraintes techniques, institutionnelles et financières mises en évidence dans les études préalables. La pertinence de cette approche n'est pas avérée, et s'est révélée au bout du compte contreproductive car elle a généré du retard dans la mise en œuvre des autres activités relatives à la dématérialisation des documents et des procédures (critère d'efficacité).

Cohérence

Le seul projet intervenant au bénéfice de la Direction générale des Impôts dans la période de mise en œuvre du projet BKF/027 est le projet d'appui à la réforme de la gestion foncière et minière. Le volet foncier de ce projet, d'un montant d'environ 70 millions de dollar, porte sur des sujets concomitants à ceux traités par le projet BKF/027, en particulier la transformation numérique de la Direction générale des Impôts. Un processus de concertation régulier a été mis en œuvre entre les responsables de projet de la Banque Mondiale et de LuxDev, et les activités réalisées par le projet BKF/027 ont notamment été prises en compte dans la préparation d'une étude de conception d'un Système d'Information foncier (système d'Information foncier). La cohérence externe du projet BKF/027 est donc ici bien réelle. La cohérence interne, quant à elle, repose sur l'adéquation des moyens et de la durée du projet par rapport à ses objectifs. À ce titre, le spectre large du projet, traduite par l'ambition de mettre en œuvre les premiers jalons d'un processus devant mener à l'adoption d'un cadastre polyvalent, semble en contradiction avec les moyens disponibles.

Cependant, la priorisation des activités sur la dématérialisation des documents et des processus paraît tout à fait cohérente au regard des besoins de la Direction générale des Impôts, en particulier pour ce qui concerne les archives foncières et cadastrales. En conclusion, la cohérence interne peut être évaluée comme faible dans une approche globale du projet, mais forte pour ce qui concerne spécifiquement la composante relative à la dématérialisation des documents et procédures.

Efficacité

L'analyse de ce critère est effectuée par sous-résultat défini dans le document technique et financier.

Le premier sous-résultat portait sur la sensibilisation des décideurs du ministère de l'Économie, des Finances et de la Prospective et des cadres de la Direction générale des Impôts sur l'importance du cadastre polyvalent. Ce volet est marqué par l'abandon pur et simple début 2023 du portage de l'ambition du cadastre polyvalent au niveau de la Direction générale des Impôts, abandon déjà visible en 2022 dans l'arrêté instituant le comité scientifique et technique qui ne mentionne pas le cadastre polyvalent (alors que le document technique et financier précisait que le comité scientifique et technique devait avoir pour objectif de « donner les grandes orientations de développement d'un cadastre polyvalent au Burkina Faso »), et dans l'ordre du jour de la 11^{ème} conférence annuelle de la Direction générale des Impôts en novembre 2022, dont le sujet était le cadastre sans mention de son caractère polyvalent.

Le deuxième sous-résultat concernait l'établissement des instruments et procédures pour piloter et mettre en œuvre le cadastre polyvalent au niveau de la Direction du Cadastre. Pour les mêmes motifs qu'indiqués ci-dessus, cette activité n'a pas obtenu les résultats escomptés, puisque l'ambition du cadastre polyvalent a été abandonnée.

Le troisième sous-résultat relevait de la formation des agents de la Direction du Cadastre. Le projet a appuyé l'élaboration d'un plan de formation, qui s'est traduit par l'organisation de six modules de formation mis en œuvre par l'École nationale des régies financières. Au total, les objectifs quantitatifs en termes de nombre de personnes formées ont été atteints, même si des réserves peuvent être émises sur l'origine des personnes formées et l'adéquation des formations par rapport aux objectifs du projet.

Le quatrième sous-résultat visait la numérisation et la sauvegarde des collections prioritaires des archives cadastrales et foncières. Environ 90 000 dossiers techniques ont été mis en forme et numérisés, ainsi que 12 000 titres fonciers. Les différents services concernés ont reçu des étagères d'archivage, et un local a été réhabilité. Une application informatique de gestion des archives a été développée et testée, et déployée dans les services concernés en fin de projet. On peut considérer que cette activité a été pleinement réalisée, et les résultats atteints permettent aux services concernés de disposer d'un outil de travail performant et devant faciliter leurs missions, pour ce qui revêt un intérêt absolument fondamental quant à la préservation des droits fonciers de l'État et des particuliers.

Le cinquième sous-volet portait sur l'élaboration d'une chaîne de dématérialisation pour les nouveaux documents, qui a consisté dans la conception d'une application de Gestion électronique de documents appliquée au cadastre. Cette application est en phase de consolidation au moment de l'évaluation, devrait pouvoir être testée mais non accompagnée dans son déploiement d'ici la fin du projet, ce qui ne permet pas de considérer l'objectif comme complètement atteint.

Efficiences

L'évaluation de l'efficacité est impactée par l'abandon en cours de route d'un des volets du projet (cadastre polyvalent), alors que des activités avaient commencé à être engagées sur ce thème. Par ailleurs, le démarrage très tardif de l'assistance technique perlée a conduit à une accélération des activités en fin de projet, ce qui n'est pas souhaitable. Mais par ailleurs, les financements disponibles ont été utilisés à bon escient, même si on peut noter la faible mobilisation de la contrepartie nationale.

Durabilité

La durabilité reste difficile à mesurer au moment de l'évaluation, car des activités extrêmement importantes sont encore en cours au moment de l'évaluation. La durabilité dépend aussi de choix techniques concernant le futur système d'Information foncier du projet d'appui à la réforme de la gestion foncière et minière. Elle n'est donc pas acquise à ce stade, même si on peut considérer que l'application sur la gestion dématérialisée des archives sera effectivement exploitée, du fait de son grand intérêt pour les services concernés. L'approche de la durabilité sous l'angle institutionnel présente également quelques soucis, car il n'y a à ce jour aucun dispositif prévu au niveau de la Direction générale des Impôts pour la prise en main et la responsabilisation au sein des services sur l'exploitation des outils qui seront mis à sa disposition, ce qui traduit une appropriation encore insuffisante.

Recommandations

Les recommandations ont été élaborées dans le cadre d'un atelier de co-construction associant les principaux partenaires du projet, qui s'est tenu le 15 mars 2024. Ces recommandations portent en premier lieu sur les actions à engager pour assurer la durabilité du système d'archivage :

- organiser l'accès aux archives physiques ;
- assainir la base de données des dossiers numérisés afin d'assurer la cohérence, l'exactitude et la complétude des données disponibles ;
- numériser les nouveaux dossiers au niveau des Service du Cadastre et des Travaux fonciers et des Recettes des Domaines et de la Publicité foncière concernés, de façon à mettre à jour les bases de données en flux continu ;
- assurer le transfert de la gestion des équipements informatiques (serveurs) et de l'application de gestion des archives à la Direction de l'Informatique, afin de sécuriser les données, veiller à la maintenance des équipements et permettre le cas échéant l'évolution de l'application informatique ;
- transférer les bases de données au projet d'appui à la réforme de la gestion foncière et minière , afin d'une part de sécuriser la conservation de ces informations, et d'autre part de favoriser leur intégration dans le futur système d'Information foncier.

En second lieu, les recommandations portent sur les mesures relatives à la durabilité de la gestion électronique des données appliquée au cadastre :

- finaliser l'application sur un plan technique ;
- responsabiliser la Direction de l'Informatique pour le suivi de la gestion électronique des données appliquée au cadastre ;
- mettre en place un processus de déploiement de la gestion électronique des données appliquée au cadastre auprès des services concernés (service du cadastre et des travaux fonciers et recette des domaines et de la publicité foncière), en veillant à ce que ces derniers disposent des équipements informatiques nécessaires et assurer la formation des agents utilisateurs ;
- enfin, assurer le transfert technique de la gestion électronique des données appliquée au cadastre au projet d'appui à la réforme de la gestion foncière et minière afin, d'une part, de favoriser son intégration dans le futur système d'Information foncier, et d'autre part contribuer à la sécurisation des archives de la base de données installées dans la gestion électronique des données appliquée au cadastre.