



Chambre des Entreprises publiques

**CONTROLE DE LA GESTION DE
L'AGENCE NATIONALE DE
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
(ANAT)
EXERCICES 2017-2020**

Rapport définitif

Equipe de contrôle :

1. M. Ibrahima COULIBALY, Magistrat, chef de mission
2. Mme Khardiata Ka KANE, Assistante de vérification
3. M. Issaka DIABY, Assistant de vérification

Mai 2022

Sommaire

1	PRÉSENTATION	7
1.1	Cadre juridique	7
1.2	Objet	7
1.3	Organisation et fonctionnement	7
1.3.1	Le Conseil stratégique.....	7
1.3.2	Le Conseil de Surveillance.....	8
1.3.3	Le Directeur général	9
1.4	Ressources de l'ANAT	9
1.5	Chiffres clés.....	10
1.6	Plan du rapport.....	10
2	CADRE DE PILOTAGE ET DE GOUVERNANCE.....	11
2.1	Des insuffisances dans la constitution et le fonctionnement des organes de pilotage et de gouvernance.....	11
2.1.1	Défaut de fonctionnalité du Conseil stratégique	11
2.1.2	Des règles de désignation des membres du Conseil de Surveillance non respectées ...	11
2.1.3	Non-conformité entre le décret sur l'ANAT et le décret n° 2009-522 du 4 juin 2009 portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution concernant le nombre minimum de réunions du Conseil de Surveillance	11
2.2	Défaut d'approbation du contrat de performance par la tutelle	12
2.3	Absence de suivi de la mise en œuvre des délibérations du Conseil de Surveillance	12
2.4	Un cadre organisationnel perfectible	13
2.5	Sur le dispositif de collaboration externe : des redondances et doublons entre les missions de l'Agence et d'autres structures de l'administration.....	14
2.5.1	Des incohérences et des doublons entre les missions de l'ANAT et celles de la Direction de l'Aménagement du Territoire	14
2.5.2	De la nécessité d'une coordination des actions avec certaines structures qui partagent des missions avec l'ANAT.....	14
3	GESTION BUDGETAIRE ET MOBILISATION DES RESSOURCES	16
3.1	Retards dans l'adoption du budget.....	16
3.2	Dépassements budgétaires et dépenses non budgétisées	16
3.3	Manquements dans le dispositif de contrôle de gestion	17
3.4	Une utilisation des crédits d'investissement pour payer des charges de fonctionnement....	17
3.5	La modicité des ressources propres de l'ANAT	18
4	GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	21
4.1	Recrutements non conformes à la procédure prévue	21
4.2	Dossiers du personnel incomplets ou non mis à jour	21
4.3	Manquements dans le dispositif d'évaluation et d'avancement du personnel	21
4.4	Inégalité de traitement salarial entre agents de même rang.....	22
4.5	Non-respect du taux de la prime de transport	23

4.6	Non-respect de la réglementation sur les congés	23
4.7	Refus d'exécution d'une décision de justice suite à un contentieux opposant l'ANAT à un ex-agent	24
5	GESTION DES ACHATS ET DES FRAIS GENERAUX	25
5.1	Les préalables à la passation des marchés.....	25
5.1.1	Retard dans la publication du Plan de Passation des Marchés	25
5.1.2	Défaillances dans le fonctionnement de la Cellule de Passation des Marchés (CPM) : .	25
5.2	Sur la passation des marchés et la gestion des frais généraux	27
5.2.1	Rupture du principe d'égalité entre les candidats soumissionnaires.....	27
5.2.2	Non-respect de la date d'ouverture des plis.....	28
5.2.3	Non-respect des modes de passation de marché	29
5.2.4	Paiement d'une indemnité journalière en plus des frais de mission	29
6	GESTION COMPTABLE, FISCALE ET DES IMMOBILISATIONS	31
6.1	Gestion comptable.....	31
6.1.1	Retards dans la certification des comptes	31
6.1.2	Certification des états financiers avec réserves	31
6.1.3	Utilisation de comptes non appropriés.....	32
6.1.4	Centralisation des opérations de banque dans le logiciel	32
6.1.5	Comptes d'attente non apurés	33
6.1.6	Compte non clôturé.....	34
6.2	Non-respect des obligations déclaratives et absence de reversement des retenues.....	34
6.3	Gestion des immobilisations	36
6.3.1	Inexistence de fiche d'inventaire individuel et défaut d'immatriculation du matériel ..	36
6.3.2	Vétusté et défaut de réforme du matériel.....	37
6.3.3	Défaut de souscription à une police d'assurance pour le matériel technique	37
6.3.4	Dotation mensuelle de carburant à des agents ne disposant pas de véhicule de service	37
7	GESTION DE L'ACTIVITE.....	39
7.1	Faible mise en œuvre du Plan stratégique de Développement	39
7.1.1	Insuffisance dans le suivi de la mise en œuvre des activités.....	40
7.2	Des retards dans la mise en œuvre des dispositions de la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT).....	40
7.3	Les Défis de l'application de la LOADT	43
7.4	Des Services régionaux de l'Aménagement et du Développement du Territoire (SRADT) qui peinent exercer correctement leurs missions	44

TABLE DES SIGLES

AAO : Avis d'Appel d'Offres
AC : Autorité contractante
AGPM : Avis général de Passation des Marchés
ANAT : Agence nationale de l'Aménagement du Territoire
ARMP : Autorité de Régulation des Marchés publics
BRS : Bordereau de Retenue à la Source
CAC : Commissaire aux Comptes
CMP : Code des Marchés publics
CDP : Contrat de Performance
CM : Commission des Marchés
CNT : Commission nationale de Toponymie
CPM : Cellule de Passation des Marchés
CS : Conseil de Surveillance
DAO : Dossier d'Appel d'Offres
DCMP : Direction centrale des Marchés publics
DDT : Direction du Développement du Territoire
DOB : Document d'Orientation budgétaire
DPS : Direction de la Planification spatiale
DRP : Demande de Renseignements et de Prix
DRP-CO : Demande de Renseignements et de Prix à Compétition ouverte
DRP-CR : Demande de Renseignements et de Prix à Compétition restreinte
DTGC : Direction des Travaux géographiques et de la Cartographie
GPS : Géo-Positionnement par Satellite
IGN : Institut géographique national
IRVM : Impôts sur le Revenu des Valeurs mobilières
LOADT : Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement du Territoire
ONT : Observatoire national des Territoires
PAP : Projet annuel de Performance
PCS : Président du Conseil de Surveillance
PNADT : Plan national d'Aménagement et de Développement du Territoire
PPM : Plan de Passation des Marchés
PSD : Plan stratégique de Développement
PTA : Plan annuel de Travail
SCADT : Schéma communal d'Aménagement et de Développement du Territoire
SCOT : Schéma de Cohérence territoriale
SDADT : Schéma départemental d'Aménagement et de Développement du Territoire
SGN : Service géographique national
SRADT : Schéma régional d'Aménagement et de Développement du Territoire
SSRS : Système sénégalais de Référence spatiale
ZAD : Zone d'Aménagement différé
ZAP : Zone d'Aménagement prioritaire
ZES : Zone économique spéciale
ZUS : Zone urbaine sensible

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : Chiffres clés

Tableau n°2 : retard dans l'adoption du budget

Tableau n°3 : utilisation de crédits d'investissement pour financer des dépenses de fonctionnement

Tableau n°4 : ressources propres de l'ANAT de 2017 à 2020

Tableau n°5 : extrait de la grille salariale de l'ANAT

Tableau n° 6 : Retard dans la communication du PPM à la DCMF

Tableau n°7 : échantillon des marchés passés sans la revue préalable de la CPM

Tableau n° 8 : Non réception des lettres d'invitation à la même date

Tableau n° 9 : revue date d'ouverture des plis

Tableau : n°10 : liste des agents bénéficiaires d'une indemnité journalière induite

Tableau n°11 : exemples de charges imputées dans des comptes inappropriés

Tableau n° 12 : exemple de centralisation du compte Banque Atlantique en 2019

Tableau n° 13 : comptes débiteurs non apurés

Tableau n°14 : Liste et montants des chèques émis sans justificatifs par Monsieur Cheikh Mansour DIOUF

Tableau n°15 : évolution des dettes fiscales de l'Agence

Tableau n°16 : évolution de la mise en œuvre du PSD entre 2017 et 2020

Tableau n°17 : synthèse LOADT n° 2021-04 du 12 janvier 2021

DELIBERE

Le présent rapport définitif relatif au contrôle de la gestion de l'Agence nationale de l'Aménagement du Territoire pour les exercices 2017 à 2020, est adopté par la Chambre des Entreprises publiques en sa séance du 17 mai 2022 conformément aux dispositions des articles :

- *31, 43, 44, 45 et 49 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes ;*
- *10, 14, 15 et 16 du décret n° 2013-1449 du 13 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes.*

Suivant la procédure contradictoire, toutes les personnes qui y sont interpellées ont été saisi pour apporter leurs réponses par mémoire écrit dans le délai d'un mois, conformément aux dispositions de l'article 44 du décret n°2013-1449 fixant les modalités d'application de la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes.

La Cour a reçu les réponses :

- du Ministre des Finances et du Budget, le 29 mars 2022 ;
- du Président du Conseil de Surveillance de l'ANAT, le 1^{er} avril 2022 ;
- du Directeur général de l'ANAT, le 1^{er} avril 2022 ;
- de Monsieur El Hadji Mansour DIOUF, ex agent comptable de l'ANAT, le 29 mars 2022.

Ont assisté à la séance :

Rapporteur : M. Ibrahima COULIBALY ;

Présents : M. Abdoul Madjib GUEYE, Président ;

MM. Cheikh DIASSE, Conseiller maître ;

Mme Oulimata DIOP, Conseiller référendaire ;

MM. Ibrahima DIALLO, Bacary BADIANE, Conseillers ;

Maître Awa DIAW, Greffière.

1 PRESENTATION

1.1 Cadre juridique

L'Agence nationale de l'Aménagement et du Territoire (ANAT) est créée par décret n° 2009-1302 du 20 novembre 2009 avec le statut d'agence d'exécution disposant d'une autonomie de gestion administrative et financière. Elle reprend les attributions anciennement dévolues à la Direction de l'Aménagement du Territoire, à la Direction des Travaux géographiques et cartographiques et à l'Agence nationale du Cadre de Vie et de la Qualité de la Consommation.

Elle est placée sous la tutelle technique du Ministère chargé de l'Aménagement du Territoire et sous la tutelle financière du Ministère chargé des Finances.

L'ANAT est régie, notamment, par les dispositions :

- de la loi n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution ;
- du décret n° 2009-522 du 4 juin 2009 portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution ;
- du décret n° 2009-1302 du 20 novembre 2009 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence nationale de l'Aménagement du Territoire ;
- du décret n°2014-1472 du 12 novembre 2014 portant régime financier et comptable des établissements publics, des agences et autres structures administratives similaires ou assimilées.

1.2 Objet

Conformément aux dispositions de l'article 3 du décret n° 2009-1302 du 20 novembre 2009, l'ANAT a pour missions « *de promouvoir et de mettre en œuvre la politique gouvernementale en matière d'aménagement du territoire, de travaux géographiques et cartographiques et d'amélioration du cadre de vie des populations* ». A ce titre, elle est chargée, notamment, de :

- l'élaboration du Plan national d'Aménagement du Territoire ;
- la conduite d'études économiques pour la cartographie des potentialités des territoires ;
- l'assistance aux collectivités territoriales ;
- la mise en cohérence des différents outils de planification spatiale ;
- l'émission d'avis sur les projets ayant un impact sur l'aménagement du territoire ;
- la réalisation de cartographies thématiques (délimitation, infrastructures, services sociaux de base, etc.) des territoires ;

1.3 Organisation et fonctionnement

Les organes de l'ANAT sont définis par le décret n° 2009-1302 du 20 novembre 2009 qui crée l'Agence et en fixe les règles d'organisation et de fonctionnement. Ces organes comprennent :

- le Conseil stratégique ;
- le Conseil de Surveillance ;
- la Direction générale.

1.3.1 Le Conseil stratégique

Le Conseil stratégique est chargé :

- de fixer les orientations de l'Agence en particulier par rapport à l'élaboration et à la mise en œuvre du Plan national d'Aménagement du Territoire ;
- d'élaborer les axes d'intervention et la lettre de mission pluriannuelle de l'Agence.

Il comprend :

- le Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire qui assure la présidence ;
- le Ministre chargé des Finances ;
- le Ministre chargé de l'Urbanisme et de l'Habitat ;
- le Ministre chargé de l'Energie ;
- le Ministre chargé de la Décentralisation et des Collectivité territoriales ;
- le Ministre chargé de l'Agriculture ;
- le Ministre chargé du Tourisme ;
- le Ministre chargé de l'Assainissement ;
- le Directeur général de l'APIX ;
- les représentants des associations d'élus locaux ;
- les représentants du secteur privé.

Le Conseil stratégique se réunit tous les semestres au moins et ses délibérations font l'objet d'un procès-verbal. Le Directeur général de l'Agence en assure le secrétariat.

1.3.2 Le Conseil de Surveillance

Conformément aux dispositions de l'article 9 du décret n° 2009-1302 du 20 novembre 2009 précité, « *le Conseil de Surveillance est l'organe de supervision, de contrôle et de suivi des actions de l'Agence* ». Il approuve :

- les programmes pluriannuels d'action et d'investissement ;
- le budget annuel de l'Agence ;
- l'acquisition de tous biens meubles ou immeubles ;
- le manuel de gestion et de procédures ainsi que l'organigramme de l'Agence, préparés par le Directeur général ;
- les conventions et marchés ;
- les états financiers arrêtés par l'Agent comptable, au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice, sur la base du rapport du Commissaire aux comptes ou de l'auditeur des comptes ;
- la grille des rémunérations ou l'accord collectif d'établissement du personnel de l'Agence;
- le rapport de performance dans les six mois suivant la clôture de l'exercice ;
- le règlement intérieur ;
- le rapport annuel d'activités préparé par le Directeur général.

Il comprend neuf (09) membres dont les représentants de la Présidence de la République, des ministères de tutelle et des autres ministères. Le Contrôleur financier ou son représentant y siège avec voix consultative.

Le Conseil se réunit au moins une fois par semestre sur convocation de son Président.

Durant la période sous revue (2017-2020), la présidence du Conseil de Surveillance est assurée par :

- Monsieur Mamadou DIAW, nommé par décret n° 2015-1107 du 22 juillet 2015 ;
- Monsieur Mamadou GASSAMA, nommé par décret n° 2018-164 du 19 janvier 2018.

1.3.3 Le Directeur général

Nommé par décret sur proposition du Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire, le Directeur général est chargé de mettre en œuvre les décisions prises par les autorités de tutelle et les organes délibérants. Il est chargé, notamment, de l'élaboration des programmes d'investissement, de rapports d'activité et de la conclusion de conventions avec des partenaires. Il assure le secrétariat des réunions du Conseil stratégique et du Conseil de Surveillance. Il a qualité d'employeur pour l'ensemble des personnels de l'ANAT et exerce sur eux le pouvoir hiérarchique.

Durant la période sous revue, l'ANAT est dirigée par Monsieur Mamadou DJIGO, nommé par décret n° 2012-740 du 19 juillet 2012.

Dans le cadre de l'exécution de sa mission, le Directeur est assisté du Secrétaire général et des services en l'occurrence :

- la Direction administrative et financière ;
- la Direction des Travaux géographiques et de la Cartographie ;
- la Direction de la Planification spatiale ;
- la Direction du Développement des Territoires ;
- la Direction de la Coopération, Partenariat et Recherche de Financement ;
- l'Agence comptable ;
- la Cellule Audit et Contrôle de Gestion ;
- la Cellule de Passation des Marchés ;
- la Cellule de la Planification et du Suivi-Evaluation.

1.4 Ressources de l'ANAT

Les ressources de l'Agence comprennent :

- une dotation budgétaire annuelle allouée par l'Etat ;
- des fonds mis à la disposition de l'Agence par les partenaires au développement dans le cadre de conventions passées, à cette fin, avec le Gouvernement ;
- le produit du placement des fonds disponibles ;
- les ressources provenant des collectivités territoriales ;
- les redevances versées par les bénéficiaires en contrepartie des services et autres prestations fournies par l'Agence ;
- des dons et legs.

1.5 Chiffres clés

Le tableau suivant présente les chiffres clés de l'ANAT sur la période sous revue.

Tableau n°1 : Chiffres clés

Rubriques	2017	2018	2019	2020
Capitaux propres	-338 243 093	-753 855 395	- 728 321 105	- 869 293 330
Chiffres d'affaires	9 472 451	104 610 134	236 063 269	1 199 000
Subvention de l'Etat	905 271 247	794 621 785	997 771 449	1 298 339 937
Subventions PTF	-	-	4 000 000	35 000 000
Résultat net	- 115 000 107	- 441 557 250	86 885 684	- 253 492 966
EBE	- 145 477 140	- 472 371 745	113 659 251	- 253 892 966
Immobilisations brutes	447 211 734	542 969 949	551 499 459	805 534 206
Amortissements	263 764 402	331 027 586	400 908 490	501 705 751
Immobilisations nettes	183 447 332	211 942 363	150 590 969	303 828 455
Provisions pour risques et charges	61 048 188	78 148 679	98 116 316	98 116 316
Dettes fournisseurs	47 612 431	70 650 404	62 199 020	70 206 580
Dettes sociales	14 062 901	52 932 504	115 242 885	142 842 615
Dettes fiscales	538 757 364	698 267 079	876 184 635	964 032 058
Trésorerie nette	- 37 853 015	- 64 578 598	173 666 242	35 862 992
Charges du personnel	889 145 708	915 424 002	932 199 824	1 090 801 242
Effectif des employés	60	69	70	77

Source : Etats financiers

1.6 Plan du rapport

Le présent rapport provisoire comprend les parties ci-après :

- le cadre de pilotage et de gouvernance ;
- la gestion budgétaire et la mobilisation des ressources ;
- la gestion des ressources humaines ;
- la gestion des achats et des frais généraux ;
- la gestion comptable, fiscale et des immobilisations ;
- la gestion de l'activité.

2 CADRE DE PILOTAGE ET DE GOUVERNANCE

2.1 Des insuffisances dans la constitution et le fonctionnement des organes de pilotage et de gouvernance.

2.1.1 Défaut de fonctionnalité du Conseil stratégique

Les articles 6, 7 et 8 du décret 2009-1302 du 20 novembre 2009 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence nationale de l'Aménagement du Territoire précisent la composition et le fonctionnement du Conseil stratégique.

Cependant, la mission a constaté que le Conseil stratégique chargé, notamment, de fixer les orientations de l'Agence n'a pas fonctionné durant la période sous revue.

Or, la création de cet organe où siègent, entre autres des ministres, se justifie par la transversalité et le caractère stratégique des missions de l'Agence qui doit être en interrelation avec presque toutes les structures de l'État. Dans cette optique, le bon fonctionnement du Conseil stratégique pourrait contribuer à améliorer les rapports de l'ANAT avec des structures de l'État avec lesquelles elle collabore et permettre de mieux sensibiliser les autorités, notamment sur les difficultés financières de l'Agence.

2.1.2 Des règles de désignation des membres du Conseil de Surveillance non respectées

Les articles 10 et 11 du décret 2009-1302 du 20 novembre 2009 précisent que le Président du Conseil de Surveillance est nommé par décret et que : « *Les autres membres sont nommés pour une période de trois ans, renouvelable une seule fois, par arrêté du Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire, sur proposition des administrations concernées.*

Le mandat prend fin à l'expiration de sa durée, par décès, par démission. Il prend également fin à la suite de la perte de la qualité ayant motivé la nomination ou par révocation à la suite d'une faute grave ou d'agissements incompatibles avec la fonction de membre du Conseil. ».
Or, l'équipe de contrôle a fait les constats ci-après :

- aucun acte fixant la composition du Conseil de Surveillance n'a été pris. Cette remarque a été faite par les membres eux-mêmes à l'occasion de certaines sessions ;
- le renouvellement des membres dont le mandat a pris fin n'est pas systématique. Mme Binta Faye, représentant le Ministère chargé des Finances, a été membre de 2012 à 2018 sans qu'un acte ne soit pris pour la confirmer à l'issue de son premier mandat ; par ailleurs, le Ministère chargé de l'éducation n'a toujours pas désigné son représentant au Conseil.

2.1.3 Non-conformité entre le décret sur l'ANAT et le décret n° 2009-522 du 4 juin 2009 portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution concernant le nombre minimum de réunions du Conseil de Surveillance

Conformément aux dispositions de l'article 13 du décret 2009-1302 du 20 novembre 2009, le Conseil de Surveillance doit se réunir au moins une fois par semestre. Sur le fondement des dispositions précitées, durant la période sous revue, les sessions du Conseil de Surveillance se sont régulièrement tenues (3 en 2017, 2 en 2018, 4 en 2019 et 2020). Toutefois, les dispositions de l'article 13 du décret précité méritent d'être harmonisées avec celles de l'alinéa 1^{er} de l'article 11 du décret n° 2009-522 du 4 juin 2009 portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution qui précisent « *Le Conseil de Surveillance se réunit en session ordinaire, au moins tous les trimestres, sur convocation de son Président* ».

Recommandation n°1 :

La Cour demande au :

- **Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire :**
 - de veiller au fonctionnement du Conseil stratégique ;
 - d'initier, en rapport avec le Directeur général de l'Agence nationale de l'Aménagement du Territoire, un projet de décret modifiant le décret n° 2009-1302 du 20 novembre 2009 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence nationale de l'Aménagement du Territoire en vue de le conformer avec les dispositions du décret n° 2009-522 portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution, notamment en ce qui concerne la composition et la fréquence des réunions du Conseil de Surveillance ;
 - de prendre un arrêté fixant la composition du Conseil de Surveillance et de s'assurer que les représentants des ministères et structures prévus par le décret soient désignés ;
- **Président du Conseil de Surveillance de veiller à la correcte composition du Conseil de Surveillance et au renouvellement des mandats des membres.**

2.2 Défaut d'approbation du contrat de performance par la tutelle

Le décret n° 2010-1812 du 31 décembre 2010 relatif au contrat de performance applicable aux agences d'exécution, pris en application des articles 5 de la loi d'orientation 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution et 16 du décret n° 2009-522 du 4 juin 2009 portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution, précise en son article premier « ...il est institué un contrat de performance entre l'Etat, représenté par la tutelle technique et le ministre chargé des Finances et l'Agence d'exécution représentée par son directeur général ou directeur ».

Lors de sa session du 30 novembre 2016, le Conseil de Surveillance a adopté le projet de Plan stratégique de Développement (PSD) 2017-2021 et examiné celui de Contrat de Performance (CDP). Le PSD qui arrive à expiration en 2021 a été approuvé par les tutelles, contrairement au CDP 2017-2019 qui est resté à l'état de projet.

Recommandation n°2 :

La Cour demande au Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire et au Ministre chargé des Finances, en rapport avec le Directeur général de l'Agence nationale de l'Aménagement du Territoire de prendre les dispositions pour la finalisation et la signature du Contrat de Performance de l'Agence nationale de l'Aménagement du Territoire.

2.3 Absence de suivi de la mise en œuvre des délibérations du Conseil de Surveillance

Conformément aux dispositions du décret n° 2009-1302 du 20 novembre 2009 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence nationale de l'Aménagement du Territoire, le Conseil de Surveillance fixe les orientations et le Directeur général se charge de leur mise en œuvre. C'est ce qui justifie la mise en place d'un dispositif de suivi des décisions et recommandations du Conseil. Toutefois, durant la période sous revue, aucun document de suivi des décisions et recommandations du Conseil de Surveillance n'a fait l'objet d'examen lors des sessions dudit Conseil et ces manquements n'ont pas été relevés lors des sessions. En plus, les procès-verbaux des sessions du Conseil ne font pas apparaître un point à l'ordre du jour relatif à la revue des décisions et recommandations.

Recommandation n°3 :

La Cour demande au *Président du Conseil de Surveillance* d'assurer le suivi régulier de la mise en œuvre des décisions et recommandations du Conseil de Surveillance.

2.4 Un cadre organisationnel perfectible

L'ANAT dispose d'un organigramme révisé en 2021 par le Conseil de Surveillance (CS) qui prend en compte, à travers les différents services créés, l'ensemble des missions attribuées à l'Agence.

Les managers disposent de fiche de poste à l'exception du responsable de la cellule de suivi évaluation.

Toutefois, il ne leur est pas assigné des objectifs annuels et les évaluations ne sont pas faites. Aussi, les services ne sont pas dotés en ressources humaines à la hauteur des ambitions de l'Agence.

Selon le Directeur général, un système d'évaluation des managers est en cours de mise en place. Par ailleurs, dans le cadre de la mise en place d'une bonne organisation de la documentation et de l'archivage, l'ANAT a créé un service qui n'est pas doté de moyens humains et matériels.

Or, les archives documentaires que la mission a visitées sont dans un état de délabrement avancé et risquent de se perdre.

En outre, il existe une Cellule de planification et de suivi évaluation mise en place à la faveur du nouvel organigramme. Cependant, il n'est pas institué un dispositif efficace de suivi périodique des indicateurs.

Par ailleurs, dans l'organigramme de l'ANAT, il est prévu un Observatoire national des Territoires (ONT) au sein de la Direction des Travaux géographiques et de la Cartographie (DTGC). Or, l'article 30 de la LOADT précise que l'ONT constitue un outil d'aide à la décision et est chargé de collecter et de diffuser l'information territoriale ainsi que de concourir à l'évaluation des politiques d'aménagement et de développement des territoires. Ce qui signifie que ses missions transcendent celles de l'ANAT. La LOADT qui crée l'ONT ne précise pas son ancrage institutionnel. Celui-ci sera fixé dans un décret d'application.

Recommandation n°4 :

La Cour demande au :

- ***Ministre chargé de l'aménagement du territoire* d'initier une réflexion approfondie sur l'ancrage de l'Observatoire national des Territoires en tenant compte de ses missions qui transcendent celles de l'Agence nationale de l'Aménagement du Territoire ;**
- ***Directeur général de l'Agence nationale de l'Aménagement du Territoire* de mettre en place :**
 - **un service de documentation et d'archivage en mettant à profit les techniques modernes qui existent en la matière, pour éviter leur perte ;**
 - **dans les meilleurs délais un dispositif d'évaluation des managers et de suivi évaluation des indicateurs de réalisation des objectifs.**

2.5 Sur le dispositif de collaboration externe : des redondances et doublons entre les missions de l'Agence et d'autres structures de l'administration

2.5.1 Des incohérences et des doublons entre les missions de l'ANAT et celles de la Direction de l'Aménagement du Territoire

L'examen comparé du décret portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'ANAT et les missions de la Direction de l'Aménagement du Territoire, a permis de relever des chevauchements et des doublons qui sont de nature à créer des conflits de compétences, l'inefficacité, et l'inefficience dans la réalisation des activités. Les redondances sont beaucoup plus marquées. La confusion est créée par le décret n° 2018-1573 du 27 août 2018 portant organisation du Ministère de la Gouvernance territoriale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire qui, en son article 25, confère à la DAT des missions quasi identiques à celles de l'ANAT, notamment :

- élaborer et mettre en œuvre du PNADT ;
- veiller à la cohérence des différents outils et instruments de planification au niveau local, national, régional par rapport au PNADT ;
- veiller au développement harmonieux, équilibré et cohérent des agglomérations et des activités économiques sur l'ensemble du territoire ;
- appuyer les entités territoriales dans la conception de cadres de partenariat durable et dans la mise en œuvre des stratégies de marketing territorial.

A cette liste de missions qui est une répétition presque à l'identique de celles contenues dans le décret portant création de l'ANAT, s'ajoute une organisation de la DAT qui reprend celle de l'Agence avec :

- une division de l'informatique et de la cartographie là où l'ANAT a une Direction des Travaux géographiques et de la Cartographie ;
- une division des Etudes, de la Prospective et de l'Analyse spatiale.

C'est pourquoi, une réflexion s'impose en vue de rationaliser les actions et les structures pour plus d'efficacité, d'efficience et d'économie.

2.5.2 De la nécessité d'une coordination des actions avec certaines structures qui partagent des missions avec l'ANAT

Il existe des missions ou des espaces d'actions que l'ANAT partage avec d'autres structures de l'Etat dans plusieurs secteurs tels que l'urbanisme, l'environnement, les domaines et le cadastre, l'eau, l'assainissement, les collectivités territoriales, etc. Concernant ces structures la mise en place de cadre formel de collaboration et d'harmonisation des actions est une nécessité. Il s'agit d'une solution pouvant permettre d'éviter le risque de superposition d'actions, de doublons, d'incohérence ou de contradictions dans la mise en œuvre des politiques publiques portées par les uns et les autres. On peut citer sans être exhaustif, la Direction du Cadastre, la Direction des Domaines, la Direction des Routes, la Direction de la Gestion et de la Planification des Ressources en Eau, la Direction des Pôles urbains, la Délégation générale aux Pôles urbains de Diamniadio et du Lac Rose, la Direction générale du Cadre de Vie et de l'Hygiène publique.

La formalisation de cette collaboration est d'autant plus nécessaire que l'ANAT, dans le cadre de la sécurisation des Zones d'Aménagement différencié (ZAD), aura par exemple besoin de l'appui constant d'une structure comme la Direction de la Surveillance de l'Occupation des Sols (DSCOS).

A titre d'illustration, dans le cadre du développement du pôle urbain de Diamniadio, d'importantes infrastructures ont été créées notamment, des complexes sportifs, des réceptifs hôteliers, des salles d'expositions, des centres de conférence, des sphères ministérielles, des

parcs industriels, des marchés de grandes envergures et des logements. A l'analyse, deux problèmes majeurs peuvent être soulevés par la concentration de ces infrastructures :

- d'abord leur localisation spatiale : toutes ces infrastructures sont aménagées le long de l'autoroute Dakar-Diamniadio et à la sortie de péage : il s'agit d'un risque important d'encombrement de la voie et de l'accès dans un avenir proche, lorsque le niveau d'activité aura augmenté dans la zone ;
- ensuite, le voisinage entre des infrastructures qui, dans les règles environnementales ne doivent pas avoir de mitoyenneté : c'est le cas par exemple, entre les habitations et des parcs industriels. Or, à Diamniadio, le Domaine industriel et le parc industriel prennent en tenaille à la fois, des habitations, des bâtiments administratifs et des stades qui sont censés accueillir du public en grand nombre. Les installations industrielles qui sont considérées par le code de l'Environnement comme de la classe I, c'est à-dire « ...qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts... » (article 11) liés à « la santé, la sécurité, la salubrité publique, l'agriculture, la nature et l'environnement en général, soit des inconvénients pour la commodité du voisinage » (article 9). L'article 13 du même Code subordonne l'autorisation de ces installations « à leur éloignement, sur un rayon de 500 m au moins, des habitations, des immeubles habituellement occupés par des tiers, des établissements recevant du public et des zones destinées à l'habitation, d'un cours d'eau, d'un lac, d'une voie de communication, d'un captage d'eau ». Ces dispositions ne sont pas respectées dans l'aménagement des infrastructures installées à Diamniadio.

Une collaboration entre l'ANAT, la DGPU et la Direction de l'Environnement et des Etablissements classés aurait permis d'éviter cette situation qui impacte négativement l'environnement et le cadre de vie des populations.

Recommandation n°5 :

La Cour recommande au *Ministre chargé de l'aménagement du territoire* :

- **de mettre en place un cadre de concertation et de collaboration entre les structures qui partagent certaines missions avec l'Agence nationale de l'Aménagement du Territoire ;**
- **d'initier une réflexion sur la rationalisation des missions de l'Agence nationale de l'Aménagement du Territoire et celles de la Direction de l'Aménagement du Territoire, pour plus d'efficacité, d'efficience et d'économie.**

3 GESTION BUDGETAIRE ET MOBILISATION DES RESSOURCES

3.1 Retards dans l'adoption du budget

Les dispositions de l'article 16 du décret 2014-1472 du 12 décembre 2014 portant régime financier et comptable des établissements publics, des agences et autres structures administratives similaires ou assimilées précisent « *Le budget est voté par l'organe délibérant de l'organisme public au plus tard le 10 novembre de l'année qui précède celle au titre de laquelle il est élaboré.* »

Toutefois, l'examen des rapports d'activités et des extraits de délibérations montre que le budget est adopté avec du retard pour tous les exercices sous revue comme indiqué au tableau n° 2 ci-dessous.

Tableau n°2 : retard dans l'adoption du budget

Gestion	Date d'adoption du budget	Nombre de jours de retard
2017	14 novembre 2016	04
2018	11 décembre 2017	31
2019	28 janvier 2019	79
2020	12 février 2020	94

Source : délibérations CS ANAT

3.2 Dépassements budgétaires et dépenses non budgétisées

L'article 5 du décret n°2014-1472 du 12 novembre 2014 portant régime financier et comptable des établissements publics, des agences et autres structures administratives similaires ou assimilées dispose : « *Les prévisions de dépenses sont des autorisations de dépenser revêtant la forme de crédits limitatifs sauf dispositions contraires* ». Sous ce registre, l'article 23 précise que les virements de crédits, qui constituent des modifications du budget, peuvent être effectués par décision du Directeur général, à condition d'intervenir entre sous-comptes d'un même compte divisionnaire. Quant aux virements de compte divisionnaire à compte divisionnaire, ils sont préparés et votés dans les mêmes conditions que les crédits initiaux, c'est-à-dire, par le Conseil de Surveillance et approuvés par les tutelles.

Or, il est relevé que des postes budgétaires ont été exécutés à des montants supérieurs à ceux autorisés par le Conseil de Surveillance, même après des réaménagements. Ce qui signifie que l'ANAT a procédé à des dépenses budgétaires non autorisées par l'organe délibérant.

De façon globale, les dépassements budgétaires ont atteint la somme de :

- 9 519 074 F en 2017, soit 12% du budget ;
- 20 647 900 F en 2018, soit 10% du budget ;
- 23 476 672 en 2018, soit 11% du budget ;
- 17 451 498 F en 2020, soit 4% du budget.

Par ailleurs, certaines dépenses ont été exécutées alors que les comptes correspondants n'ont été dotés ni dans le budget initial ni lors des réaménagements. Il s'agit :

- pour 2017, de la ligne Fournitures de magasin pour 499 664 F CFA ;
- pour 2018, de la ligne Frais de Communication, pour 9 251 900 F CFA ;
- pour 2020, de la ligne Frais d'actes et de contentieux, pour 1 178 785 F CFA.

3.3 Manquements dans le dispositif de contrôle de gestion

Le manuel de procédures de l'ANAT prévoit dans le dispositif de validation de la dépense, le visa du Contrôleur de gestion. Or, l'examen des pièces fait constater que ledit visa n'est pas apposé sur les pièces justificatives de dépense.

Par ailleurs, aux termes des dispositions de l'article 14 du décret n° 2009-522 du 04 juin 2009 portant organisation et fonctionnement des Agences d'exécution, le Directeur général doit « *transmettre les rapports trimestriels relatifs à l'exécution du budget et à la trésorerie de l'Agence dans les quinze jours suivants l'échéance, aux autorités chargées de la tutelle technique et de la tutelle financière* ».

Toutefois, l'équipe de contrôle a constaté que l'ANAT ne produit pas de rapport d'exécution budgétaire. La structure se contente d'un tableau de suivi de l'exécution budgétaire qui n'est pas validé par le Conseil de Surveillance.

Recommandation n°6 :

La Cour demande au :

- **Président du Conseil de Surveillance de veiller :**
 - **au respect du calendrier d'adoption du budget de l'Agence ;**
 - **à ce que le budget soit exécuté dans le respect des dispositions légales, notamment, sans dépassement, ni modification non autorisée ;**
 - **à l'adoption du budget dans les délais et les dépassements budgétaires constatés ;**
- **Directeur général de :**
 - **produire un rapport d'exécution budgétaire au moins à la fin de chaque exercice et de le soumettre au Conseil de Surveillance ;**
 - **veiller à l'apposition du visa du CG sur les pièces de dépense avant la signature de tout ordre de paiement ;**
 - **veiller à l'élaboration de rapports trimestriels sur l'exécution du budget et de la trésorerie.**

3.4 Une utilisation des crédits d'investissement pour payer des charges de fonctionnement

Durant la période sous revue, l'ANAT a pu mobiliser les ressources transférées par l'Etat au titre du fonctionnement qui ont évolué en hausse alors que celles de l'investissement ont connu une tendance inverse. En effet, entre 2017 et 2020 :

- le montant des transferts courants est passé de 300 000 000 F CFA à 1 380 000 000 F CFA.
- le montant des transferts en capital est passé de 700 000 000 F CFA à 215 000 000 F CFA.

Ce qui pose un réel problème de mobilisation et d'orientation des ressources vers la réalisation des missions. En réalité, plus que l'augmentation des budgets de fonctionnement, c'est la faiblesse des crédits d'investissement qui constitue une contrainte à l'atteinte des objectifs.

Ce constat est aggravé par l'utilisation par l'ANAT, de ressources affectées à l'investissement pour abonder les crédits de fonctionnement.

Pour l'année 2019 où les difficultés d'ordre budgétaire ont affecté, notamment, les dépenses incompressibles de fonctionnement, l'ANAT a été autorisé par le Ministère chargé des finances par courrier n°3648 MFB/DGB/DPB/DSSv/dwn du 27 mai 2019, à réaménager le budget en

réaffectant « à titre exceptionnel » les crédits d'investissement aux dépenses de fonctionnement. Cette décision a été prise suite à la baisse drastique des dotations budgétaires par rapport à l'année 2018.

Cependant, ce cas n'est pas isolé car, sur toute la période sous revue, des pratiques similaires ont été constatées comme le montre le tableau n° 3 ci-après.

Tableau n°3 : utilisation de crédits d'investissement pour financer des dépenses de fonctionnement

Rubrique	2017		2018		2019		2020	
	Budget définitif	Retraitement ANAT	Budget définitif	Retraitement ANAT	Budget définitif	Retraitement ANAT	Budget définitif	Retraitement ANAT
<i>Fonctionnement</i>	300 000 000	1 000 000 000	890 380 000	990 380 000	595 380 000	1 010 380 000	1 380 000 000	1 595 000 000
<i>Investissement</i>	700 000 000	-	100 000 000	-	415 000 000	-	215 000 000	-
TOTAL	1 000 000 000		990 380 000		1 010 380 000		1 595 000 000	

Source : budgets ANAT

Or, cette pratique est prohibée par le décret n°2014-1472 du 12 novembre 2014 portant régime financier et comptable des établissements publics, des agences et autres structures administratives similaires ou assimilées qui précise en son article 23, dernier alinéa : « *Les actes modificatifs, nonobstant toutes considérations liées à leur nature ou à leur volume, ayant pour but ou effet d'opérer un financement des dépenses de fonctionnement par des recettes d'investissement sont proscrits* ».

Sur le fondement des dispositions précitées, il est interdit d'abonder des crédits de fonctionnement par des ressources d'investissement même sur autorisation du Ministre chargé des finances.

3.5 La modicité des ressources propres de l'ANAT

Les données du tableau n° 4 ci- après renseignent à suffisance sur la modicité des ressources propres de l'ANAT. A cela s'ajoutent les difficultés pour leur mobilisation. En effet, excepté l'année 2019 où 73% des prévisions ont été mobilisées, le taux d'encaissement des ressources propres pour les autres exercices a varié entre 20% et 56%. Ce constat révèle un problème de sincérité dans l'évaluation des prévisions de recettes de l'Agence.

Tableau n° 4 : ressources propres de l'ANAT de 2017 à 2020

RUBRIQUES	2017			2018			2019			2020		
	PREVISIONS	REALISATION	NIVEAU D'EXECUTION	PREVISIONS	REALISATION	NIVEAU D'EXECUTION	PREVISIONS	REALISATION	NIVEAU D'EXECUTION	PREVISIONS	REALISATION	NIVEAU D'EXECUTION
I. RECETTES												
I.1-Investissement												
<i>Subvention d'équipement versée suite convention ANAT-AGEROUTE</i>	-	-		228 718 222	28 266 953	12%	121 498 334	121 498 334	100%	290 200 000	290 200 000	100%
Total ressources propres d'investissement	-	-		228 718 222	28 266 953	12%	121 498 334	121 498 334	100%	290 200 000	290 200 000	100%
II.1- Fonctionnement												
<i>Vente de produits</i>	5 000 000	2 500 000	50%	5 000 000	3 330 574	67%	15 000 000	1 419 000	9%	15 000 000	715 000	5%
<i>Travaux facturés</i>	15 000 000	8 250 000	55%	86 954 181	74 586 181	86%	50 000 000	16 199 000	32%	40 000 000	634 000	2%
<i>Subvention versée par des tiers</i>							4 000 000	4 000 000	100%	45 000 000	35 000 000	78%
<i>Service financé par l'Ageroute suite convention signée</i>							107 219 888	107 219 888	100%	107 219 888	-	0%
<i>Suite convention signée livrables attendus</i>							175 549 216	93 225 381	53%	75 168 100	-	0%
<i>Produits HAO</i>	50 000	50 000	100%	-			3 370 574	2 372 154	70%	1 500 000	342 490	23%
Total ressources propres de fonctionnement	20 050 000	10 800 000	54%	91 954 181	77 916 755	85%	355 139 678	224 435 423	63%	283 887 988	36 691 490	13%
TOTAL RESSOURCES PROPRES	20 050 000	10 800 000	54%	320 672 403	106 183 708	33%	476 638 012	345 933 757	73%	574 087 988	326 891 490	57%

La faiblesse des ressources propres est liée, en partie, au fait que l'ANAT ne met pas suffisamment à profit l'expertise dont elle dispose et qui peut permettre de délivrer des prestations payantes dans les domaines suivants :

- la production de données thématiques à la carte (données métiers, cartographiques) qui ont fait l'objet de traitement et de sophistication avec une valeur ajoutée et qui sont destinées à des demandes spécifiques de structures du privé, de l'Etat et des organisations non gouvernementales ;
- les études dans divers secteurs liés à l'aménagement et au développement du territoire comme c'est le cas, par exemple, avec l'Aéroport international Blaise DIAGNE de Diass dans le cadre de la mise en œuvre du programme de développement aéroportuaire.

Recommandation n°7 :

La Cour demande :

- **au *Ministre chargé des finances* de veiller à ce que les ressources d'investissement ne soient pas réduites pour abonder des crédits de fonctionnement, conformément aux dispositions de l'article 23 du décret n°2014-1472 du 12 novembre 2014 portant régime financier et comptable des établissements publics, des agences et autres structures administratives similaires ou assimilées;**
- **au *Directeur général* de l'Agence nationale de l'Aménagement du Territoire :**
 - **de procéder à une évaluation des prévisions de ressources propres, notamment sur la base des recettes réellement encaissées durant les exercices échus ;**
 - **de mettre fin à l'affectation des crédits d'investissement aux dépenses de fonctionnement ;**
 - **d'engager les démarches auprès des autorités pour la mobilisation des ressources destinées à la réalisation des missions de l'Agence ;**
 - **de mettre en place une politique de valorisation de l'expertise de l'Agence en vue de créer de nouvelles recettes.**

4 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Recrutements non conformes à la procédure prévue

La procédure de recrutement telle que prévue par le manuel de procédures de l'ANAT comprend, entre autres :

- l'élaboration de termes de référence ;
- la mise en place d'un comité de recrutement chargé d'effectuer les entretiens, d'évaluer les candidats, d'échanger sur les candidatures, de rédiger le rapport de recrutement.

Toutefois, l'équipe de contrôle a constaté des irrégularités dans la procédure de recrutement aussi bien des cadres que des autres catégories de personnel. En effet, pour ce qui concerne les cadres, dont des directeurs et chefs de service, aucune procédure de recrutement n'a été lancée et des termes de référence n'ont pas été élaborés.

En outre, pour les employés tels que les géomaticiens, l'Agence fait recours à une base de données de demandeurs d'emploi disponible au niveau du service des ressources humaines qui opère un tri, évalue les profils et dresse un tableau de notation des candidats, soumis au Directeur général pour approbation.

4.2 Dossiers du personnel incomplets ou non mis à jour

L'examen des dossiers du personnel a permis de noter qu'ils ne sont pas régulièrement mis à jour. En effet, si pour certains agents, les dossiers sont incomplets (absence de diplômes ou de curriculum vitae), pour d'autres, les documents déposés n'ont pas été certifiés conformes.

Recommandation n°8 :

La Cour demande au *Directeur général de l'Agence nationale et de l'Aménagement du Territoire* de :

- **veiller au respect de la procédure de recrutement des agents prévue par les dispositions du manuel de procédures administratives et financières ;**
- **prendre les dispositions pour mettre à jour les dossiers du personnel en demandant aux agents concernés de déposer leurs diplômes manquants avec des copies certifiées conformes des diplômes.**

4.3 Manquements dans le dispositif d'évaluation et d'avancement du personnel

L'article 16 des statuts du personnel de l'ANAT précise « *Un plan de carrière sera proposé aux agents titulaires. Il sera basé sur le classement de l'agent dans les catégories, grades et échelons liés à la fonction et à la qualification de l'emploi qu'il occupe. Le plan de carrière n'engage pas les parties, il a pour but d'inciter l'agent à développer ses compétences professionnelles et à lui assurer un minimum d'évolution.* »

L'article 17 desdits statuts précise « *A la fin de chaque exercice, l'agent en activité reçoit une notation et une appréciation générale écrite exprimant sa valeur professionnelle et sa contribution à la réalisation de la mission de l'Agence établie par son supérieur hiérarchique selon une grille analytique contenant un ensemble de rubriques relatives aux qualités professionnelles et humaines de chaque agent.*

La notation sera sanctionnée par un système de récompenses défini par le système d'évaluation en vigueur.

La promotion n'est pas automatique, elle se fait au mérite. »

Toutefois, dans la pratique, les agents ne sont pas évalués et ne bénéficient pas, par conséquent, d'avancement ni automatique, ni au mérite.

Dans les statuts de l'ANAT, il est établi un tableau portant classification des agents et grille de rémunération qui présente quelques insuffisances. En effet, la classification, définie sous la forme d'un avancement vertical, ne comporte pas de possibilité d'avancement à l'échelon. En conséquence, si l'avancement des agents est appliqué de façon régulière, il y a un risque de plafonnement rapide.

En réalité, il y a une confusion entre avancement et promotion et en conséquence, les agents ne changent pas de catégories de façon systématique, les statuts ne prévoyant pas un avancement au grade mais juste une possibilité de promotion laissée à l'appréciation du Directeur général.

4.4 Inégalité de traitement salarial entre agents de même rang

Les agents de même rang doivent bénéficier du même traitement salarial, conformément au Code du Travail et à la grille salariale validée par le Conseil de Surveillance.

Or, il a été constaté que le responsable de la Cellule de Passation des Marchés (CPM) ne bénéficie pas des mêmes traitements que les différents chefs de services. En effet, les responsables de cellules et les chefs de division sont classés au grade de cadre supérieur dans la grille salariale approuvée par le Conseil de Surveillance alors que le Responsable de la CPM nommé chef de service par note n° 180024/MGTDAT/ANAT/SG/DAF du 22 janvier 2018, est toujours classé à la catégorie **Technicien supérieur de niveau 2** en qualité d'assistant administratif et financier. Cette situation crée un différentiel de traitement et un préjudice à la défaveur du responsable de la CPM.

La cellule de Passation de Marchés est un service tel que précisé à l'article 35 du Code des Marchés et à l'arrêté relatif à l'organisation et au fonctionnement des cellules de passation des marchés des autorités contractantes. Pour ce qui concerne l'ANAT, la CPM, comme les autres services, est rattaché au Secrétariat général.

Toutefois, le tableau suivant, extrait de la grille salariale de l'ANAT illustre bien la situation :

Tableau n° 5 : extrait de la grille salariale de l'ANAT

GRADE	Emplois et qualifications	FOURCHETTE SALAIRE DE BASE		Indemnité responsabilité	Indemnité fonction	Prime transport	Indemnité de logement	TOTAL SALAIRE DE BASE	
		MIN	MAX					MIN	MAX
Cadre supérieur	Cadres administratifs, techniques et financiers/ Conseillers techniques/ Chefs de divisions, Chefs de services régionaux et assimilés, Personnel chargé de fonction de conception, d'encadrement et de suivi ayant une part d'initiative et une grande autonomie. Au moins Bac plus 4 ans avec une expérience dans un emploi similaire d'au moins 3 ans.	1 450 000	1 667 000	100 000	100 000	-	100 000	1 750 000	1 267 500
Cadre	Cadres, au moins Bac + 4 avec une expérience professionnelle dans le secteur d'activité ciblé.	950 000	997 500	-	-	60 000	40 000	1 050 000	1 097 500
Technicien sup niveau 1	Personnel occupant un emploi nécessitant une qualification professionnelle et une expérience pertinente capable d'animer, contrôler et de surveiller, sous les ordres d'un cadre, le travail d'une partie du service. Au moins Bac + 2, BTS, DUT ou diplômes équivalent, licence professionnelle avec au moins 3 ans de pratique	750 000	850 000	-	-	40 000	30 000	820 000	895 000
Technicien sup niveau 2	Personnel occupant un emploi nécessitant une grande qualification professionnelle assurant des tâches d'exécution ou de gestion partielle, ayant une certaine part d'initiative. Bac + 2 de formation, BEP + 2ans d'expérience	600 000	660 000	-	-	40 000	30 000	670 000	730 000

Source : grille salariale ANAT

4.5 Non-respect du taux de la prime de transport

L'examen des bulletins de paie de 2020 a permis de constater que l'ANAT verse aux employés la somme de 19 200 F CFA à titre de prime de transport. Or, la décision n° 000332 MTDSOPRI/DGTSS/DRTOP/DNRP du 05 avril 2016 de la Commission mixte chargée de mener les travaux en vue de la revalorisation de la prime de transport a fixé ladite prime à 20 800 F CFA. Pour rappel, la Commission est paritaire et comprend des représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs sous la supervision du Ministère chargé du Travail.

Par conséquent, l'ANAT doit revoir à la hausse le montant de la prime de transport allouée aux agents.

4.6 Non-respect de la réglementation sur les congés

Dans son rapport sur les états financiers 2019, le Commissaire aux comptes avait fait remarquer l'existence de stocks de congés pour les agents, qui varie entre 90 et 168 jours.

Ce stock venu s'ajouter aux congés de 2020 s'explique, selon la Direction de l'ANAT par le déficit de personnel corrélé à l'importance des missions.

Toutefois, ces explications ne peuvent justifier l'absence de jouissance de congés qui conduit pour certains agents à des pertes des droits du fait de la prescription fixée à 3 ans à l'article L. 150 du Code du Travail : « *Dans tous les cas, la jouissance effective du congé peut être reportée d'accord parties, sans que la durée de service effectif puisse excéder trois ans, et sous réserve d'un congé de six jours ouvrables à prendre obligatoirement chaque année.* ». La jouissance des congés est un droit consacré avec des modalités fixées aux articles L.148 à L.150.

4.7 Refus d'exécution d'une décision de justice suite à un contentieux opposant l'ANAT à un ex-agent

Par ordonnance de référé n° 20 du 17 janvier 2017, le Tribunal du Travail Hors Classe de Dakar a condamné l'ANAT à payer à Monsieur Cheikh Ahmed Tidiane DIOP ex-agent, la somme de 3 604 000 F CFA à titre d'indemnité de congés. Toutefois, l'Agence n'a toujours pas mis en exécution ladite décision, le Directeur général s'étant engagé à procéder au règlement sans donner de délai ni les motifs du retard.

Recommandation n°9 :

La Cour demande au Directeur général de l'ANAT de :

- **prendre les dispositions pour évaluer et noter de façon régulière le personnel de l'ANAT, conformément aux dispositions des statuts des agents ;**
- **prendre les dispositions pour permettre aux agents de jouir à temps de leur droit au congés, conformément aux dispositions du Code du Travail ;**
- **modifier les Statuts du personnel en intégrant des dispositions qui prévoient l'évaluation des agents et leur avancement à la fois automatique et au mérite ;**
- **prendre les dispositions pour corriger les inégalités de traitement salarial, notamment en alignant le responsable de la Cellule de Passation de Marchés sur la même fourchette de salaire que les chefs de service ;**
- **aligner la prime de transport allouée aux agents au taux fixé par la réglementation ;**
- **prendre les dispositions pour l'exécution, sans délai, de la décision de justice condamnant l'Agence au paiement de la somme de 3 604 00 F à Monsieur Cheikh Ahmed Tidiane DIOP, à titre d'indemnités de congés.**

5 GESTION DES ACHATS ET DES FRAIS GENERAUX

5.1 Les préalables à la passation des marchés

5.1.1 Retard dans la publication du Plan de Passation des Marchés

Le PPM est élaboré, communiqué à la DCMP au plus tard le 1^{er} décembre de l'année précédant l'année considérée conformément aux dispositions de l'article 6 du Code des Marchés publics (CMP).

Toutefois, l'examen des pièces a permis de constater que, sur la période sous revue, les PPM ont été communiqués à la DCMP avec des retards comme indiqué au tableau suivant.

Tableau n° 6 : Retard dans la communication du PPM à la DCMP

Année	Date de communication du PPM à la DCMP	Nombre de jour de retard
2017	13/12/2016	12 jours
2018	18/01/2018	49 jours
2019	14/01/2019	44 jours

Source : ANAT

5.1.2 Défaillances dans le fonctionnement de la Cellule de Passation des Marchés (CPM) :

La CPM est chargée de veiller à la qualité des dossiers de passation de marchés ainsi qu'au bon fonctionnement de la Commission des Marchés. L'arrêté n° 00865 du 22.01.2015 relatif à l'organisation et au fonctionnement des cellules de passation des marchés des autorités contractantes, pris en application des articles 35 et 141 du CMP liste de façon exhaustive les différentes missions de la CPM.

Cependant, la revue des marchés a révélé que la CPM peine à remplir certaines de ces missions. C'est le cas notamment pour l'établissement des rapports trimestriels et annuels, l'archivage des dossiers de marchés et l'examen préalable des dossiers de marchés.

Pour ce qui est des rapports, à l'exception d'un rapport trimestriel établi en 2017, la CPM n'a pas fourni de rapport périodique sur l'exécution des marchés.

L'archivage n'est pas exhaustif car il y manque les documents relatifs à l'exécution des marchés (bordereau de livraison, pv de réception) et au paiement. C'est le cas :

- en 2019, pour le recrutement d'un cabinet en vue de la réalisation de travaux géodésiques et de nivellement pour 5 communes, aménagement de bureaux ;
- en 2020 pour les marchés d'acquisition de « *paniers ndogou* », de matériels informatiques et de téléphonie.

Par ailleurs, avant leur lancement, les marchés doivent être soumis à un contrôle a priori. Pour les marchés n'ayant pas atteint le seuil de revue de la DCMP, les articles 141- c) du Code des Marchés publics et 12 de l'arrêté 107 du 07.01.2015 relatif aux modalités de mise en œuvre des procédures de demande de renseignements et de prix, pris en application de l'article 78 du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant code des marchés publics font obligation à l'Autorité contractante de les soumettre au contrôle de la Cellule de Passation des Marchés avant leur lancement. Les dispositions de ces textes ne sont pas

respectées par l'ANAT, les marchés passés par procédure de DRP n'ayant pas été soumis à la revue de la CPM tel que le montre le tableau ci-dessous :

Tableau n°7 : échantillon des marchés passés sans la revue préalable de la CPM

Année	Intitulé du marché	Procédure de passation	Montant total en FCA
Gestion 2017	Acquisition de matériel informatique	DRP-CR	26 454 493
Gestion 2018	Accompagnement dans la deuxième phase de l'élaboration du Plan national d'Aménagement et du Développement territorial	DRP-CO	58 500 000
	Elaboration du Plan national d'Aménagement et du Développement territorial : stratégie de valorisation des ressources et potentialités des territoires	DRP-CR	17 000 000
Gestion 2019	Acquisition de matériels de transport	AAO	119 500 000
	Aménagement de bureau	DRP-CR	27 968 171
	Recrutement d'un cabinet pour la réalisation de travaux géodiques et de nivellement pour 5 communes	DRP-CR	18 832 500
Gestion 2020	Acquisition de matériels et mobiliers de bureau, et de climatiseurs et services connexes	DRP-CR	40 069 260

Source : dossiers de marchés ANAT

Ces manquements s'expliquent en partie par l'absence de moyens matériels et humains de la Cellule. En effet, la CPM ne comprend qu'une personne, le Coordonnateur, qui dispose de peu de moyens pour assurer correctement ses missions, notamment, l'archivage correct des dossiers de marchés.

Recommandation n° 10 :

La Cour demande :

- **au Directeur général de l'ANAT de :**
 - **veiller :**
 - ✓ **à la communication du Plan de Passation des Marchés à la Direction centrale des Marchés publics dans les délais réglementaires ;**
 - ✓ **à la publication de l'Avis général de Passation des Marchés dans les délais réglementaires ;**
 - **transmettre à la Cellule de Passation des Marchés les dossiers de marchés n'ayant pas atteint le seuil de revue de la DCMP, pour un contrôle a priori ;**
 - **veiller à ce que la Cellule de Passation des Marchés élabore et transmette les rapports périodiques conformément aux dispositions légales ;**
 - **de renforcer les moyens matériels et humains de la Cellule de Passation des Marchés ;**

- au Coordonnateur de la Cellule de Passation des Marchés de veiller à l'archivage exhaustif de tous les marchés.

5.2 Sur la passation des marchés et la gestion des frais généraux

L'essentiel des manquements constatés dans la passation des marchés concernent les marchés passés par la procédure de DRP.

5.2.1 Rupture du principe d'égalité entre les candidats soumissionnaires

L'article 24 alinéa 3 de la loi n° 2006-16 modifiant la loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration précise « *Le non-respect des formalités de publicité prescrites et la violation du principe d'égalité de traitement des candidats aux commandes publiques par les acheteurs publics entraîne la nullité de la procédure de passation ou du marché passé, à la requête de toute personne intéressée au déroulement normal de la procédure* ». Ce principe est renforcé par les dispositions de l'article 3 de l'arrêté 107 du 07 janvier 2015, relatif aux modalités de mise en œuvre des procédures de demande de renseignements et de prix en application de l'article 78 du décret n°2014-1212 du 22 septembre 2014 portant code des marchés publics qui exige que l'autorité contractante « *sollicite simultanément* » les candidats.

La revue des marchés a permis de constater que, pour certaines procédures, les candidats invités n'ont pas reçu les lettres d'invitation à la même date. Il s'est passé un délai anormalement long entre la date de saisine et celle de réception pour certains marchés. Ce manquement est une rupture du principe d'égalité cité plus haut, qui veut que les candidats à un marché public soient saisis à la même date pour préparer et soumettre leurs offres.

Tableau n° 8 : Non réception des lettres d'invitation à la même date

Année	Intitulé du marché	Candidats invités	Date de réception de la lettre d'invitation
Gestion 2017	Acquisition de matériel informatique	SSCG	20 décembre 2017
		Oumou Informatique	21 décembre 2017
		SAREDICA	21 décembre 2017
		VRLOGIC	aucune information
		SCHNEIDER-DIGITAL	aucune information
	Fournitures de bureau et consommables informatiques	SSCG	23 février 2017
		SIS	06 mars 2017
		Papex	06 mars 2017
		SAREDICA	24 février 2020
		Burotic Diffusion	24 février 2020
		CAD	03 mars 2017
		Quincaillerie le Grand	03 mars 2017
		Bernabé Afrique	03 mars 2017
		STE Chafic Azar et CIE	03 mars 2017
Oumou Informatique	24 février 2017		
Gestion 2018	Acquisition de fournitures de bureau, de consommables informatiques et fournitures de magasin	AGIF Informatique	15 mai 2018
		SONATEL	aucun information
		SSCG	09 mai 2018
		SAREDICA	11 mai 2018
		Bassine Global Services	11 mai 2018
		USTECH	aucune information
	Elaboration du Plan national d'Aménagement et du Développement territorial :	Prestige SA	13 août 2018
		THECOGAS SN SARL	14 août 2018
		IN-TECH-PRO SARL	14 août 20018

	stratégie de valorisation des ressources et potentialités des territoires	MS & Associés	14 août 2018
		SONED Afrique	14 août 2018
Gestion 2019	Fournitures de bureau, de consommables informatiques et de fournitures de magasin	Bassine Global Services	18 avril 2019
		Next Gen Group	18 avril 2019
		SAREDICA	18 avril 2019
		Femmes & Actions	17 avril 2019
		Sodimel Internationale SA	17 avril 2019
		Madyana Group Surl	17 avril 2019
		Gueysen ES	17 avril 2019
	Acquisition de matériels informatiques	Optis TELECOM SUARL	28 novembre 2019
		LM LO Multimédia	Aucune information
		Sesa Technologie	28 novembre 2019
		Office Choice	29 novembre 2019
		SAREDICA	29 novembre 2019
		Bassine Global Services	29 novembre 2019
Gestion 2020	Fournitures de bureau et consommables informatiques et fournitures de magasin	GEMPAA	20 avril 2020
		Office Choice	Illisible
		Antidote Sarl	23 avril 2020
		Vekteur	23 avril 2020
		STS	23 avril 2020

Source : dossiers de marchés

Dans sa réponse, le Directeur général a précisé que la transmission des lettres d'invitation n'est pas assurée par l'Agence, les invités viennent récupérer les lettres eux-mêmes.

Toutefois, la Cour précise que conformément à l'article 3 de l'arrêté n° 107 du 07 janvier 2015 relatif aux procédures de DRP en application de l'article 78 du code des marchés publics, la sollicitation des candidats est faite par l'autorité contractante et doit être simultanée.

Recommandation n°11 :

La Cour demande au Directeur général de veiller à la transmission simultanément des lettres d'invitation aux candidats.

5.2.2 Non-respect de la date d'ouverture des plis

Conformément aux dispositions de l'article 57 alinéa 2 « Les plis sont ouverts par la Commission d'ouverture des plis à la date qui a été fixée pour le dépôt des offres ». Toutefois, il a été constaté lors de la revue des dossiers de marchés que certaines séances d'ouverture des plis n'ont pas été tenues à la date prévue et aucune preuve de leur report n'a été apportée. Le tableau n°9 ci-dessous présente la situation des marchés concernés :

Tableau n° 9 : revue date d'ouverture des plis

Année	Intitulé du marché	Date initialement prévue	Date effective de l'ouverture des plis
	Fournitures de bureau et consommables informatiques	09 mars 2017	21 mars 2017
Gestion 2019	Fournitures de bureau, de consommables informatiques et de fournitures de magasin	24 avril 2019	21 juin 2019
	Acquisition de matériels informatiques	04 décembre 2019	13 décembre 2019

Source : dossiers de marchés

5.2.3 Non-respect des modes de passation de marché

Les commandes sont passées conformément aux seuils fixés par les textes régissant les marchés publics, notamment le Code des Marchés publics en ses articles 60 et 63 et l'arrêté n° 107 du 07 janvier 2015, relatif aux modalités de mise en œuvre des procédures de demande de renseignements et de prix, pris en application de l'article 78 du décret n°2014-1212 du 22 septembre 2014 portant code des marchés publics. Toutefois, il a été constaté que, pour certains marchés les modes de passation prévus par les textes réglementaires n'ont pas été respectés.

Pour la gestion 2018, une DRP simple (S_ANAT_015) en deux lots a été lancée pour la location de bus (lot 1 : 2 400 000F CFA et lot 2 : 1 239 000F CFA), soit un montant total de 3 639 000F.

Ce montant est supérieur au seuil de passation de la DRP simple. En effet, et conformément aux dispositions de l'arrêté n° 00107 du 07 janvier 2015 relatif aux modalités de mise en œuvre des procédures de demande de renseignement et de prix, en application de l'article 78 du décret n°2014-1212 du 29 septembre 2014 portant code des marchés publics, pour les agences d'exécution, il est requis une procédure de DRP à compétition restreinte dès lors que le montant de la prestation de services est supérieur ou égal à 3 000 000F et inférieur à 30 000 000. Dans ce cas, l'autorité contractante est tenue d'inviter au moins cinq (5) candidats et d'établir un contrat. En passant le marché par DRP simple, l'ANAT se soustrait aux exigences prévues en matière de DRP-CR et restreint la concurrence en invitant 3 candidats au lieu de 5.

En ce qui concerne la gestion 2020, une procédure de DRP-CR en deux lots a été lancée pour l'acquisition de matériels et mobiliers de bureau, de climatiseurs et de services connexes. Le montant du premier lot s'élève à 35 254 860 F et celui du second à 4 814 400F. Le montant du lot 1 à lui seul dépasse largement le seuil de passation de la DRP-CR pour les marchés de fourniture et service des agences pour tomber dans la fourchette de la DRP à compétition ouverte. En conséquence, un appel public à la concurrence aurait dû être lancé à travers une publicité dans un quotidien à grand tirage et sur le portail des marchés. En passant le marché par une DRP-CR, l'ANAT soustrait le marché à sa procédure normale et par ricochet aux formalités de la publicité qui est l'un des fondements du principe de la transparence.

Selon le Directeur général, « *on avait choisi de moduler les quantités en baisse au moment de l'attribution selon les disponibilités budgétaires au lieu de déclarer infructueux le marché et de le relancer, pour éviter que les fonds ne tombent en fonds libres* ».

Cependant, cette réponse n'explique pas le recours à des procédures non adaptées.

Recommandation n°12 :

La Cour demande au Directeur général de l'ANAT de veiller au respect :

- **de la date d'ouverture des plis fixée pour le dépôt des offres ;**
- **du mode de passation des marchés.**

5.2.4 Paiement d'une indemnité journalière en plus des frais de mission

Dans le cadre des missions à l'intérieur du pays, des agents ont bénéficié d'indemnité, journalière en plus du paiement de frais de mission. Il s'agit d'un montant de quinze mille (15 000) francs qui a été payée aux agents sans base légale. La seule pièce disponible est une décision du Directeur général qui n'est ni datée ni numérotée. Cette indemnité est imputée sur le compte n° 638400 qui sert à payer les frais de mission. Le tableau n°10 suivant présente la situation du paiement de ces indemnités.

Tableau : n°10 : liste des agents bénéficiaires d'une indemnité journalière indue

Bénéficiaire	Fonction	Motif	Nbre de jours	Taux journalier	Montant
M. N	Expert en restitution photogrammétrique	Déploiement de base des communes de Louga- et Saint-Louis du 05 au 10/05/2019	5	15 000	75 000
A. K M.	Responsable de l'infrastructure cartographique nationale	Déploiement de base des communes de Louga- et Saint-Louis du 05 au 10/05/2019	5	15 000	75 000
K. S	Chauffeur	Déploiement de base des communes de Louga- et Saint-Louis du 05 au 10/05/2019	5	15 000	75 000
B.E.O	Géomaticien	Déploiement de base des communes de Louga- et Saint-Louis du 05 au 10/05/2019	5	15 000	75 000
M. N.	Expert en restitution photogrammétrique	Déploiement de base des communes de Thies, Mbour, Kaolack	6	15 000	90 000
A.K. M.	Responsable de l'infrastructure cartographique nationale	Déploiement de base des communes de Thies, Mbour, Kaolack	6	15 000	90 000
K. S.	Chauffeur	Déploiement de base des communes de Thies, Mbour, Kaolack	6	15 000	90 000
B.E O.	Géomaticien	Déploiement de base des communes de Thies, Mbour, Kaolack	6	15 000	90 000

Source : PJ des frais de mission

Dans sa réponse, le Directeur général a indiqué que « la direction générale a décidé de leur octroyer une indemnité journalière supplémentaire de 15 000 FCFA afin de les mettre dans d'excellentes conditions afin que ces missions puissent bien se tenir compte tenu des réalités difficiles du terrain ».

Toutefois, la Cour estime que cette décision du Directeur général devait faire l'objet d'une délibération du Conseil de Surveillance.

Recommandation n°13 :

La Cour demande au Directeur général de requérir l'autorisation du Conseil de Surveillance pour le paiement d'indemnité dite journalière distincte des frais de mission pour les déplacements.

6 GESTION COMPTABLE, FISCALE ET DES IMMOBILISATIONS

6.1 Gestion comptable

Les diligences effectuées ont permis de relever les constats suivants : des retards dans la certification des comptes, la certification avec réserve des états financiers, le non-respect des délais de transmission des comptes de gestion du comptable à la Cour des Comptes, des erreurs de comptabilisation des charges et des comptes d'attentes non apurés.

6.1.1 Retards dans la certification des comptes

L'article 50 du décret 2014-1472 du 12 novembre 2014 portant régime financier et comptable des établissements publics, des agences et autres structures administratives similaires ou assimilées visé plus haut précise « *les états financiers de l'organisme public préparés au titre de chaque exercice accompagnent le compte de gestion. Le compte de gestion est transmis à la Cour des comptes au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant celui au titre duquel il est établi.* »

Ce qui signifie qu'ils doivent être certifiés par le commissaire aux comptes avant cette date. Cependant, les diligences effectuées ont permis de constater des retards dans la certification des comptes de l'ANAT. En 2019, la certification a été effective au mois d'octobre. En ce qui concerne l'exercice 2020, le Conseil de Surveillance devant valider la procédure de sélection du Commissaire aux Comptes (CAC), s'est réuni au mois de juin 2021.

Le mandat de l'ancien CAC étant arrivé à terme en 2020, l'Agence n'a pas pris les dispositions nécessaires pour la sélection d'un nouveau CAC dans les délais.

6.1.2 Certification des états financiers avec réserves

Le Commissaire aux Comptes, AC Corporate, a sur toute la période de contrôle, formulé sur les états financiers de l'Agence, une opinion avec réserves. Il s'agit, entre autres :

- du patrimoine de l'Etat qui n'a jamais fait l'objet d'inventaire ni de valorisation, depuis 2013, pour permettre la détermination du capital par dotation de l'Agence ;
- des trente-trois (33) chèques tirés, sans pièces justificatives, sur le compte de l'Agence logé à la banque CNCAS dont vingt-neuf (29) chèques pour les exercices 2011 et 2012, pour un montant global de F CFA 150 753 000 ;
- pour la provision de retraite, des écarts constatés entre le montant comptabilisé par l'ANAT et celui calculé par le CAC ;
- du défaut de déclaration et de reversement systématique des retenues à caractère fiscal et social.

Dans sa réponse, le Directeur général a informé que ce patrimoine concerne les biens hérités de l'ancienne Direction de l'Aménagement du Territoire et qu'il s'agit de matériel désuet et pour lequel il a décidé de ne pas faire recours à un expert évaluateur en vue de sa valorisation.

En ce qui concerne le siège de l'ANAT, le Directeur général a précisé qu'aucun titre de propriété ne leur a été transmis et que les immobilisations reçues de l'ancienne Direction de l'Aménagement du Territoire n'avaient pas été valorisées.

Recommandation n°14 :

La Cour demande au :

- **Président du Conseil de Surveillance de veiller à la certification des comptes de l'Agence dans les délais ;**
- **Directeur général de prendre les mesures nécessaires pour l'inventaire du patrimoine de l'Agence.**

6.1.3 Utilisation de comptes non appropriés

L'examen de la gestion comptable de l'Agence a permis de constater que des charges par nature ont été enregistrées dans des comptes différents de ceux prévus par la nomenclature du SYSCOA.

Le tableau suivant illustre quelques exemples :

Tableau n°11 : exemples de charges imputées dans des comptes inappropriés

Date	N° pièce	Libellé	Montant	Compte utilisé	Compte approprié
310317	28	Mandat n°1226 indemnité PCS février/mars	2 940 000	6611 Appointements, Salaires et Commissi	6581 Indemnités de Fonction
240418	5	Mandat n°201 indemnité PCS GASSAMA Mars	1 470 000	6611 Appointements, Salaires et Commissi	6581 Indemnités de Fonction
311218	78	Mandat n°967 location pick-up HERTZ	3 964 800	6328 Frais Divers	6220 Location & charges locatives
141218	66	Mandat n°906 frais mission DG/PARIS : achat billet	2 508 400	6384 Frais divers	6181 Voyages et déplacements
311218	72	Mandat n°798 KARAMATOURS achat billet	1 897 200	6384 Missions	6181 Voyages et déplacements
070520	321	OVN°08 Reg Facture EMC : achat masques	1 800 000	6328 Frais Divers	6058 Achat Travaux, Matériel et Equipem

Source : documents comptables ANAT

6.1.4 Centralisation des opérations de banque dans le logiciel

L'enregistrement des opérations de trésorerie dans le logiciel SAARI se fait soit par une centralisation mensuelle des opérations ou une écriture au détail.

Les journaux de trésorerie de l'Agence sont centralisés mensuellement, ce qui rend difficile l'exercice de certains travaux. En effet, pour les rapprochements bancaires par exemple, le pointage par opération n'est pas possible ; le contrôle se fait juste sur la base des soldes en débit et crédit à partir du grand livre banque ou caisse. Le tableau suivant présente un exemple de centralisation des opérations de banque concernant le compte ouvert à la Banque Atlantique. Le tableau n° 12 ci-dessous en donne quelques illustrations.

Tableau n° 12 : exemple de centralisation du compte Banque Atlantique en 2019

52110000	BANQUE ATLANTIQUE	Libellé	Montant débit	Montant crédit
010119	AN	A.N. au 010119	2 661 366	
310119	BATL	Centralisation mois de janv.19	154 566 286	
310119	BATL	Centralisation mois de janv.19		155 272 628
280219	BATL	Centralisation mois de févr.19	110 520 000	
280219	BATL	Centralisation mois de févr.19		106 144 847

Source : documents comptables ANAT

Ainsi, il est préconisé de paramétrer le logiciel avec un enregistrement au détail des opérations de trésorerie pour un suivi quotidien.

6.1.5 Comptes d'attente non apurés

Le compte 471 « débiteur ou créditeur divers » est un compte d'attente qui doit être utilisé de manière provisoire et soldé à la clôture de l'exercice. Toutefois, les diligences effectuées ont montré qu'il n'a pas fait l'objet d'apurement.

Les sous-comptes du compte 471 qui ne sont pas apurés sont ceux figurant sur le tableau ci-dessous et dont les soldes débiteurs sont antérieurs à 2017.

Tableau n° 13 : comptes débiteurs non apurés

N° compte	Libellé	2017	2018	2019	2020
47102100	CAPITAL PAR DOTATION A REGUL	1 933 194,	1 933 194	1 933 194	1 933 194
47112011	DIFFERENCE/SOLDE CNCAS 2011	134 053 000,	134 053 000	134 053 000	134 053 000
47112012	DIFFERENCE SOLDE CNCAS 2012	16 700 000,	16 700 000	16 700 000	16 700 000

Source : grand livre ANAT

L'analyse des comptes d'attente non apurés montre que les montants inscrits aux comptes n° 47112011 (différence solde CNCAS 2011) et n° 47112012 (différence solde CNCAS 2012) correspondent aux chèques listés au tableau n° 14, tirés par Monsieur El Hadji Mansour DIOUF, ancien Agent comptable de l'ANAT qui n'a pas justifié ces opérations. D'ailleurs, pour recouvrer ces sommes, le Directeur général de l'ANAT avait déposé une plainte auprès de la Division des Investigations criminelles par lettre n° 00001102 MATCL/ANAT/DAF du 28 mai 2013 et mis en demeure Monsieur DIOUF de justifier lesdits prélèvements, par courrier n° 00001132 du 19 juillet 2021.

Tableau n°14 : Liste et montants des chèques émis sans justificatifs par Monsieur Cheikh Mansour DIOUF

Dates	N° chèque	Montant
03/06/2011	6676554	2 500 000
20/06/2011	6676557	3 500 000
20/06/2011	6676558	6 000 000
20/07/2011	6676565	3 000 000
20/07/2011	6676566	3 000 000
08/08/2011	6676571	8 500 000
08/08/2011	6676572	7 500 000
26/08/2011	6676576	1 500 000
13/09/2011	6676581	7 500 000
19/09/2011	6676582	4 000 000
22/09/2011	6676584	1 600 000
03/10/2011	6676586	10 000 000
03/10/2011	6676587	500 000
11/10/2011	6676590	15 000 000
21/10/2011	6676591	2 500 000
24/10/2011	6676592	2 000 000
24/10/2011	6676594	2 850 000

02/11/2011	6676597	2 500 000
02/11/2011	6676600	11 500 000
28/11/2011	6676601	2 850 000
28/11/2011	6676603	10 000 000
28/11/2011	6676604	8 500 000
16/12/2011	6676611	2 600 000
TOTAL		124 900 000

Source : documents comptables ANAT

Recommandation n°15 :

La Cour demande au Directeur général de l'Agence nationale de l'Aménagement du Territoire de /

- **doter l'Agence d'un logiciel adapté ;**
- **de veiller à :**
 - ✓ **la centralisations des opérations de trésorerie dans le logiciel SAARI ;**
 - ✓ **à l'apurement des comptes d'attente ;**
 - ✓ **l'imputation des charges dans des comptes appropriés ;**
- **d'effectuer les diligences nécessaire pour le remboursement de la somme de 134 053 000 F CFA prélevée par Monsieur El Hadji Mansour DIOUF, ex-agent comptable sur le compte bancaire de l'Agence.**

6.1.6 Compte non clôturé

L'analyse du grand livre de l'Agence montre que le compte ouvert à la Banque Atlantique n'enregistre plus d'opérations depuis fin 2019. Ce constat a été confirmé par l'Agent comptable qui a précisé qu'en dehors du compte ouvert au Trésor, l'Agence ne dispose plus que du compte n° SN 137 01015 84276240018 69 de la banque atlantique ouvert dans le cadre du projet ANAT/AGEROUTE, le compte SN 137 01015 84276240005 69 ayant été clôturé.

Cependant, en réponse à la demande d'informations n°0063/CC/CEP/SP du 28 mai 2021 qui lui a été adressée, la Banque Atlantique a précisé que le compte courant n° SN 137 01015 84276240005 69 n'est pas encore clôturé. Même s'il n'enregistre plus d'opérations courantes depuis fin 2019, des frais de gestion sont débités mensuellement. Ainsi, un solde débiteur de 4 715 040 F CFA a été constaté au 31/12/2020 et le Directeur général de l'Agence n'a pas produit de courrier adressé à la Banque en vue de la clôture dudit compte.

Recommandation n°16 :

La Cour demande au Directeur général de procéder à la clôture effective du compte dans les meilleurs délais.

6.2 Non-respect des obligations déclaratives et absence de reversement des retenues

Le code général des impôts (CGI) dispose en son article 185 « *les retenues afférentes aux paiements effectués pendant un mois déterminé doivent être versées dans les quinze (15) premiers jours du mois suivant, par les employeurs, à la caisse du comptable public compétent.* » De plus, l'article 186 dudit code précise que « *chaque versement est accompagné d'une déclaration datée et signée par la partie versante* ».

Or, les diligences effectuées ont permis de constater que ces dispositions n'ont pas été respectées par l'Agence. En effet, pour 2019 par exemple, aucune déclaration de retenue n'a été effectuée.

L'Agent comptable procède aux retenues sur les salaires des agents chaque mois mais n'effectue pas les reversements au service des impôts, en violation des dispositions précitées. Il explique cette situation par la faiblesse du budget alloué ainsi que les ponctions opérées sur ce dernier.

Des retenues sont aussi opérées sur des sommes versées à des tiers au titre de l'Impôt sur le Revenu des Valeurs mobilières (IRVM) au taux de 16% et des Retenues sur les sommes versées à des tiers au titre de prestations de service au taux de 5%. Ces retenues sont effectuées sur le fondement de l'alinéa 7 de l'article 200 du CGI cité plus haut stipule « *sauf dispositions contraires, les retenues afférentes aux paiements effectués pendant un mois déterminé doivent être versés dans les 15 premiers jours du mois suivant par le débiteur établi au Sénégal...* ».

Ces déclarations et les reversements aussi ne sont pas effectués.

C'est ce qui explique en partie que, sur la période de contrôle, les dettes fiscales déjà importantes en 2017, n'ont cessé d'augmenter comme le montre le tableau n°15 ci-après.

Tableau n°15 : évolution des dettes fiscales de l'Agence

Rubriques	2017	2018	2019	2020
Dettes fiscales	538 757 364	698 267 079	876 184 635	964 032 058
Variation en %		30%	25%	10%

Source : documents comptables ANAT

L'Agence a fait l'objet d'un redressement fiscal, confirmé par lettre n°001522 MFB/DGID/DME/CPR/BCF du 23 décembre 2019 du bureau du contrôle fiscal portant sur un total droit de 390 352 008 F CFA. Ce montant porte sur les retenues sur les salaires et la contribution forfaitaire à la charge de l'employeur (CFCE).

Toutefois, des efforts sont faits depuis 2020, car la déclaration et le paiement mensuel de l'encours est effectué par l'Agent comptable pour ce qui concerne l'Impôt sur le Revenu (IR), la contribution forfaitaire à la charge de l'employeur (CFCE) et la Taxe représentative de l'Impôt du Minimum fiscal (TRIMF).

Les raisons évoquées par l'Agence pour justifier le défaut de versement des retenues fiscales sont la baisse de la subvention de l'État ainsi que la ponction de 300 000 000 FCFA opérée par le Ministère chargé des Finances. Cependant, ces raisons ne peuvent justifier le défaut de déclaration et de reversement qui relève d'une obligation légale.

Par conséquent, en omettant de reverser lesdites retenues, l'Agence s'expose à des pénalités et au blocage de ses comptes. Le Directeur général interrogé sur la question, a assuré avoir saisi le Ministère chargé des Finances pour trouver les solutions en vue d'un règlement du contentieux. Toutefois, aucun document attestant l'existence d'échanges de correspondances n'a été transmis aux rapporteurs.

Selon le Directeur général, un plan d'apurement couvrant la période 2021-2023 a été élaboré, toutefois, son exécution dépend des multiples demandes adressées au Ministère chargé des finances pour l'obtention de ressources additionnelles. De plus, depuis 2020, l'Agence procède mensuellement au reversement des cotisations. Toutefois, ledit plan n'a pas été transmis à la Cour.

Recommandation n°17 :

La Cour demande au Directeur général et à l'Agent comptable de :

- veiller à la déclaration et au reversement des retenues fiscales pour les exercices 2017, 2018 et 2019 ;
- mettre en place un plan d'apurement des dettes fiscales de l'Agence et de veiller à sa mise en œuvre.

6.3 Gestion des immobilisations

6.3.1 Inexistence de fiche d'inventaire individuel et défaut d'immatriculation du matériel

L'article 3 du décret n°81-844 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics, modifié par décret n°85-434 du 20 avril 1985, précise que les dispositions dudit décret sont applicables « *aux administrations civiles de l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics.* »

L'article 6 du décret n°2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières, plus explicite, précise « *les structures chargées de la comptabilité des matières sont créées au sein des institutions constitutionnelles, ministères, collectivités territoriales, établissements publics nationaux et locaux, agences et autres organismes assimilés soumis aux règles de la comptabilité publique.* »

Cependant, le contrôle a révélé que l'ANAT n'a disposé de comptable matières qu'en 2020 avec la nomination de Monsieur Mohamadou Dame DIOUF qui ne dispose pas de fiche de poste et n'a pas bénéficié de formation.

Selon le Directeur général, le comptable matière a subi une formation au mois d'octobre 2021 et les dispositions seront prises pour le renforcement de ses capacités de même que l'élaboration de sa fiche de poste.

Aussi, il a été constaté lors du contrôle, l'absence de fiches d'inventaire individuel contradictoire alors que l'article 58 du décret cité ci-dessus dispose « *L'inventaire permanent fait obligation au comptable des matières de tenir régulièrement les fiches d'inventaire individuel contradictoire...* »

En outre, il est noté l'absence d'inventaire physique à la fin de chaque année budgétaire par l'ordonnateur, des matières en vue d'effectuer un recensement global des matières en attente d'affectation et en service conformément à l'article 60 du décret n°2018-842 du 09 mai sus visé.

En plus de la codification, les biens meubles et immeubles doivent faire l'objet d'immatriculation qui consiste, selon l'article 65 du décret précité « *... à inscrire ou à marquer physiquement un numéro sur un bien meuble ou immeuble afin de faciliter son identification. Le numéro affecté à chaque bien meuble ou immeuble doit être mentionné de façon lisible et indélébile sur une partie de la matière.* » Or, le contrôle a révélé que la codification a été effectuée sur un fichier extra comptable ; toutefois, les matières ne sont pas immatriculées.

Le Directeur général assure que les immobilisations sont codifiées et immatriculées. Toutefois, selon l'article 65 du décret précité l'immatriculation doit être visible sur l'immobilisation, ce qui n'est pas le cas.

Recommandation n° 18 :

La Cour demande au *Directeur général* de prendre les dispositions pour :

- **la tenue d'inventaire physique à la fin de chaque gestion budgétaire ;**
- **la tenue des fiches d'inventaire individuel contradictoire ;**
- **l'immatriculation des biens meubles et immeubles ;**
- **l'élaboration d'une fiche de poste pour le comptable des matières ainsi que renforcement de ses capacités.**

6.3.2 Vétusté et défaut de réforme du matériel

Selon l'article 57 du décret n°2018-842 sus visé « *lorsque les objets en service ou les objets en attente d'affectation ne sont plus susceptibles d'être utilisés, ou que leur degré d'usure ou de vétusté justifie leur réforme, le comptable des matières intéressé en établit la liste qu'il adresse par la voie hiérarchique à l'autorité compétente* ». Or, depuis la création de l'Agence en 2009, aucune procédure de réforme du matériel n'a été effectuée alors que le fichier comptable de l'Agence recense 30 véhicules dont 14 sont hors service.

Par ailleurs, les installations techniques souffrent pour la plupart de vétusté. Il s'agit de matériels géodésiques, de station GPS amorties pour une bonne partie et dont le renouvellement est urgent.

Selon le Directeur général, les dispositions nécessaires seront prises pour relancer la procédure de réforme cette année.

6.3.3 Défaut de souscription à une police d'assurance pour le matériel technique

L'Agence dispose de matériels techniques de cartographie, de topographie et autres (matériels géodésiques, de station GPS, etc.) pour ses activités ainsi que d'un laboratoire équipé pour le traitement des données. Cependant, ces matériels ne sont pas couverts par une police d'assurance. En effet, seuls les véhicules sont assurés alors que les risques de vol, d'incendie ou de détérioration, existent.

Selon le Directeur général, l'Agence n'a pas encore les moyens de souscrire à une police d'assurance pour le matériel. Cependant, la sécurité a été renforcée avec l'acquisition de caméras de surveillance, détecteurs de mouvement, etc.

6.3.4 Dotation mensuelle de carburant à des agents ne disposant pas de véhicule de service

L'ANAT attribue mensuellement à chaque chef de service une dotation de 100 litres de carburant pour les déplacements. Toutefois, certains d'entre eux, notamment, les chefs de SRADT de Fatick, Ziguinchor et de Tambacounda n'étant pas affectataires de véhicule, ne doivent pas recevoir de dotation en carburant. En lieu et place, ils peuvent bénéficier d'une indemnité compensatrice conformément aux dispositions du décret n° 2008-695 du 30 juin 2008 réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs et fixant les conditions dans lesquelles des indemnités compensatrices peuvent être allouées à certains utilisateurs de véhicules personnels pour les besoins du service. En effet, l'article 12 du décret précité précise « *certaines agents, occupant des fonctions importantes et appelés à se déplacer fréquemment, mais ne bénéficiant ni d'un véhicule de fonction ni d'un véhicule pour nécessité de service, et n'ayant pas la possibilité d'utiliser les véhicules de service, peuvent être autorisés, par le Secrétaire général du Gouvernement, à utiliser leur véhicule personnel pour les besoins du service.* »

Le Directeur général précise que depuis janvier 2022, les chefs des SRAT disposent de véhicules tout terrain dans le cadre du projet Car-Plan.

Pour la Cour, le respect de la réglementation en vigueur concernant les dotations de carburant est un impératif.

Recommandation n°19 :

La Cour demande au Directeur général :

- **d’initier une procédure de réforme du matériel ;**
- **de prendre les dispositions pour sécuriser les équipements techniques de l’Agence, notamment, en souscrivant à une police d’assurance et veiller à leur maintenance correcte ;**
- **de réserver les dotations de carburant aux véhicules en service.**

7 GESTION DE L'ACTIVITE

7.1 Faible mise en œuvre du Plan stratégique de Développement

Dans le Plan stratégique de Développement de l'ANAT 2017-2021, quatre (04) axes stratégiques ont été définis. Il s'agit de :

- l'aménagement du territoire ;
- la maîtrise de l'information géographique ;
- le développement territorial ;
- le renforcement de l'ANAT.

Une revue globale du Plan stratégique de Développement (PSD) 2017-2021 montre que sa mise en œuvre a souffert de beaucoup d'insuffisances et de retard.

En effet, une comparaison entre le cadre logique du PSD et les réalisations permet de constater des écarts importants entre les prévisions et les réalisations, autant pour les activités que pour la mobilisation des ressources.

Sur la période sous revue, seuls 4% des activités prévues par le PSD ont été réalisées avec un budget mobilisé à hauteur de 8%. A titre illustratif, les activités ci-après, inscrites dans le PSD, ont été faiblement pris en charge durant la période sous revue :

- l'élaboration de schémas directeurs d'aménagement et de développement du territoire ;
- la consolidation des réseaux géodésiques ;
- la réalisation d'études d'opportunités de projets de développement territorial ;
- la production continue de bases de données géographiques actualisées.

Selon les années, la situation est décrite dans le tableau ci-dessous :

Tableau n°16 : évolution de la mise en œuvre du PSD entre 2017 et 2020

ANNEE	Déclinaison annuelle du PSD		Réalizations		Taux d'exécution	
	Activités planifiées	Budget prévu (en milliers de F CFA)	Activités réalisées	Budget exécuté (en milliers de F CFA)	Activités	Budget
2017	1 106	3 788 000	32	86 000	3%	2%
2018	2 045	3 131 000	36	612 800	2%	20%
2019	1 072	6 486 000	40	59 508	4%	1%
2020	1 200	3 451 000	132	568 205	11%	16%
Total	5 423	16 856 000	240	1 326 513	4%	8%

Sources : ANAT/Cellule Planification Suivi-évaluation

Par ailleurs, l'Agence est confrontée à des contraintes qui empêchent l'exercice des missions qui lui sont assignées. Il s'agit entre autres :

- de la faiblesse des moyens financiers et humains. A titre d'exemple, peu sont les services régionaux de l'aménagement et du développement du territoire qui sont dotés de moyens humains importants ; les SRADT de Fatick-Kaolack-Kaffrine, Ziguinchor-Sédhiou et Tambacounda-Kédougou ne comprennent qu'un seul agent, le chef de service. Certains de ces services ne disposent pas de locaux et de matériels informatiques ;
- de la vétusté et la faiblesse des moyens matériels ;
- du faible niveau des ressources humaines des collectivités territoriales. En effet, la territorialisation des politiques publiques doit être sous-tendue par des ressources

humaines en qualité et en nombre suffisant dans les collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'Etat. Ce qui n'est pas le cas actuellement ;

- des imprécisions dans la délimitation des territoires : entre les communes, les villes, les départements etc. ;
- de la faible culture d'évaluation au sein de l'ANAT : durant la période sous revue, aucune évaluation des activités ou des managers de l'Agence n'a été réalisée. Ce qui rend difficile la mesure de la performance de la structure.

Recommandation n°20 :

La Cour demande au *Ministre chargé de l'Aménagement du territoire* de doter l'Agence nationale de l'Aménagement du Territoire de moyens conséquents lui permettant de remplir pleinement ses missions, notamment la mise en œuvre du Plan national d'Aménagement et de Développement du Territoire.

7.1.1 Insuffisance dans le suivi de la mise en œuvre des activités

L'ANAT élabore à la fin de chaque exercice un rapport d'activités qui est examiné en session par le Conseil de Surveillance.

Toutefois, les rapports annuels d'activités ne permettent pas de mesurer l'atteinte des objectifs fixés qui ne sont pas déclinés dans un document de planification qu'il s'agisse d'un Plan de Travail annuel (PTA) ou d'un Projet annuel de Performance (PAP). Les rapports d'activités se limitent à relever les réalisations de l'Agence.

Comme instrument de suivi, la Cellule de planification et de Suivi/Evaluation dispose de tableaux de bord et une application organisatrice d'activités appelée *smartsheet* acquise à titre personnel par le responsable de ladite Cellule. Cette pratique n'est pas de nature à assurer le suivi régulier de la mise en œuvre des activités. En effet, il appartient à l'ANAT de prendre en charge la question du suivi/évaluation.

Recommandation n°21 :

La Cour demande au *Président du Conseil de Surveillance* de veiller à ce que :

- les rapports d'activités reflètent l'atteinte des objectifs fixés dans les documents de planification ;
- l'Agence se dote d'un système de suivi/évaluation en vue d'apprécier ses performances.

7.2 Des retards dans la mise en œuvre des dispositions de la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT)

L'évolution des territoires en dehors d'une politique et d'une stratégie en la matière mène au déséquilibre territorial, à la mal-urbanisation, aux conflits fonciers, au dérèglement des systèmes de transport, à des atteintes graves à l'environnement et à l'écosystème, etc.

C'est pourquoi l'Etat a adopté en 2019 le Plan national d'Aménagement et de Développement du Territoire (PNADT) qui est le document de référence des politiques publiques, avec les objectifs suivants :

- assurer une bonne structuration du territoire par une armature urbaine équilibrée et un réseau adéquat d'infrastructures et d'équipements ;

- promouvoir l'émergence de pôles de développement par une valorisation durable et cohérente des ressources et potentialités des territoires ;
- assurer l'équité territoriale dans l'accès aux services publics ;
- doter les territoires de facteurs de production performants ;
- promouvoir une bonne cohérence territoriale ;
- promouvoir une bonne maîtrise de l'information territoriale ;
- renforcer l'intégration du Sénégal au niveau sous-régional et mondial.

La mise en œuvre de ce dispositif commence par l'adoption des textes d'application de la LOADT. Il s'agit d'un ensemble de textes cités au tableau n°17 ci-dessous et qui concerne, entre autres :

- les décrets fixant le contenu et les modalités d'élaboration du Plan national d'Aménagement du territoire (PNADT), des Schémas directeurs d'Aménagement et de Développement du Territoire (SDADT), des Schémas communaux d'Aménagement du Territoire (SCADT) et Schémas de Cohérence territoriale (SCOT) ;
- les décrets relatifs à la mise en place du cadre institutionnel ;
- les décrets relatifs aux zones spéciales.

Ces textes en cours d'élaboration, conditionnent la mise en place des documents de planification pour un aménagement et un développement harmonieux et équilibré des territoires.

La deuxième étape est la mise en œuvre des dispositions de la LOADT et de ses décrets d'application, en particulier le visa de localisation, la mise en place du fonds d'impulsion de l'aménagement et du développement du territoire, la couverture du pays en schémas directeurs d'aménagement et développement du territoire, la création, au besoin, de zones à caractère spécial, etc.

Tableau n° 17 : synthèse LOADT n° 2021-04 du 12 janvier 2021

	Instrument de mise en œuvre	Textes correspondant non encore pris
DOCUMENTS DE PLANIFICATION SPATIALE	Plan national d'Aménagement et de Développement du Territoire (PNADT)	Décret fixant le contenu et les modalités d'élaboration du PNADT
	Schéma départemental d'aménagement et de développement du territoire (SDADT)	Décret fixant le contenu et les modalités d'élaboration du (SDADT)
	Schéma communal d'aménagement et de développement du territoire (SCADT)	Décret fixant le contenu et les modalités d'élaboration du SCADT
	Schéma de Cohérence territoriale (SCOT)	Décret fixant le contenu et les modalités d'élaboration du SCOT
	Schéma directeur sectoriel (SDS)	Décret fixant les modalités d'élaboration, d'approbation et de révision des SDS
DISPOSITIF INSTITUTIONNEL	Conseil présidentiel de l'aménagement et du développement du territoire (CPADT)	Décret fixant les missions, la composition et les modalités de fonctionnement du CPADT
	Commission nationale de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT)	Décret fixant les missions, la composition et les modalités de fonctionnement du CNADT
	Commission départementale de l'aménagement et du développement du territoire (CDADT)	Décret fixant les missions, la composition et les modalités de fonctionnement du CDADT
	Commission communale de l'aménagement et du développement du territoire (CCADT)	Décret fixant les missions, la composition et les modalités de fonctionnement du CCADT
	Visa de localisation (VISAL)	Décret fixant le champ d'application et les modalités d'instruction du VISAL
	Fonds d'impulsion de l'Aménagement et du Développement du Territoire (FIADT)	Décret fixant les modalités d'alimentation et de fonctionnement du FIADT
	Contrat-plan Etat/collectivités territoriales	Décret fixant le régime général, les modalités de préparation, d'adoption et de mise en œuvre des contrats-plans Etat : Collectivités territoriales
	Organisme de réflexion et d'études (ORE)	Décret fixant les modalités de création, de financement et de fonctionnement des ORE
	Observatoire national des territoires	Décret fixant les missions et modalités de fonctionnement de l'ONT
	Commission nationale de Toponymie (CNT)	Décret fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'ONT
Zone spéciale	Zone d'aménagement prioritaire (ZAP)	Décret portant création d'une ZAP
	Zone urbaine sensible (ZUS)	Décret portant création d'une ZUS
	Zone d'aménagement différé (ZAD)	Décret portant création d'une ZAD
	Zone économique spéciale	Décret portant création d'une ZES

7.3 Les Défis de l'application de la LOADT

Pour permettre l'atteinte des objectifs de l'ANAT et donner corps à la politique d'aménagement et de développement du territoire, les priorités doivent être orientées vers la mise en œuvre du dispositif de la LOADT.

○ Concernant les documents de planification :

Ces documents de planification spatiale concernent notamment : le Schéma départemental d'aménagement et de développement du territoire (SDADT), le Schéma communal d'aménagement et de développement du territoire (SCADT), le Schéma de Cohérence territoriale (SCOT) et le Schéma directeur sectoriel (SDS). Leur élaboration est une nécessité et une urgence en ce sens qu'ils sont le substrat de l'organisation spatiale. C'est pourquoi, il y a lieu de prendre les décrets relatifs au contenu et aux modalités d'élaboration de ces documents de planification et d'engager les études pour l'élaboration desdits documents. Cette démarche permettra de prévenir l'occupation irrégulière et non maîtrisée de l'espace des villes du Sénégal.

○ Concernant le dispositif institutionnel :

Plusieurs organes sont prévus par la LOADT pour prendre en charge la concertation, la formation, l'information, la communication et la prise des décisions concernant l'aménagement et le développement du territoire. On distingue des organes de gouvernance tels que les conseils et commissions, et des structures autonomes comme l'Observatoire national des territoires (ONT), la Commission nationale de Toponymie (CNT), le Système sénégalais de Référence spatiale (SSRS). Cependant, les décrets organisant ces organes et structures pour permettre leur fonctionnalité ne sont toujours pas pris.

○ Concernant les zones spéciales

La LOADT définit quatre (04) leviers d'aménagement d'espace à titre spécial. Il s'agit de :

- la Zone d'aménagement prioritaire (ZAP) dont le but est d'opérer une consolidation urbaine à court, moyen et long terme. Plus précisément, il s'agit d'établir les zones qui présentent un caractère prioritaire d'aménagement en raison de leur position stratégique, de l'existence de ressources spécifiques, de leur intérêt dans le PNADT, etc. ;
- la Zone urbaine sensible (ZUS) dont l'aménagement est rendu nécessaire et urgente par des réalités démographiques, environnementales, etc. Dans cette même logique, certains espaces déjà objet d'occupation irrégulière comme les zones inondables, des zones mal ou pas structurées peuvent faire l'objet de réaménagement. On les qualifierait de zone de **réaménagement prioritaire** ;
- la Zone d'aménagement différé (ZAD) qui vise principalement à sécuriser des espaces en vue de réalisation future d'infrastructures publiques telles que des routes, ouvrages, etc. Cette démarche a la vertu de lutter contre l'occupation des sites ou du tracé de ces infrastructures et éviter ainsi les coûts d'impenses qui grèvent le plus souvent les budgets des projets ;
- la Zone économique spéciale qui, dans le même état d'esprit que les ZAP, constituent des espaces qui présentent des avantages ou atouts économiques (sous-sol, industrie, agriculture, tourisme, etc.) leur conférant un statut spécial et, par conséquent, justifient leur aménagement spécifique.

Des études sur les ZAP, les ZUS, les ZAD et les ZES constituent une priorité pour permettre d'anticiper de façon plus efficace sur les problèmes futurs que sont : l'urbanisation non maîtrisée, les inondations, les questions environnementales, la gestion du foncier destiné aux

projets d'infrastructure de l'Etat, etc. L'ANAT doit, par conséquent, faire de ces études une priorité dans les prochaines années, à la suite de l'adoption des textes d'application de la LOADT.

Recommandation n°22 :

La Cour demande au *Ministre chargé de l'aménagement du territoire* d'engager les diligences pour la finalisation des textes d'application de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire ;

7.4 Des Services régionaux de l'Aménagement et du Développement du Territoire (SRADT) qui peinent exercer correctement leurs missions

La mission effectuée dans les régions de Fatick (qui couvre en même temps Kaolack et Kaffrine soit 13462 km² et une population d'environ 2 400 000 habitants), Ziguinchor (qui couvre aussi Sédhiou pour une superficie de 14 693 Km² et une population globale de 1 002 000 habitants) et Tambacounda (qui couvre aussi Kédougou pour une superficie de 59 164 Km² et une population globale d'environ 834 000 habitants) a permis à l'équipe de contrôle de s'enquérir de la situation des SRADT en termes de conditions matérielles et humaines de travail, et de gestion de l'activité.

Ces SRADT sont dans des conditions qui ne leur permettent pas :

- d'assister convenablement les autorités administratives et les collectivités territoriales ;
- de vulgariser les outils d'aménagement et de développement territorial au niveau régional ;
- d'assurer le suivi de la mise en œuvre de l'acte III de la décentralisation au niveau régional ;
- d'assurer le suivi de la mise en œuvre du PNADT au niveau régional : en faisant le suivi des réalisations structurantes ;
- d'émettre des avis sur des dossiers que lui soumettent les autorités locales ou déconcentrées ou les partenaires ;
- d'assurer la collecte de l'information territoriale en vue, notamment de sa centralisation au niveau national ;
- de représenter convenablement l'ANAT au niveau régional.

En effet, les entretiens effectués avec les chefs de SRADT dans les trois (03) régions ainsi qu'avec les gouverneurs ont fait ressortir des difficultés pour les chefs de services, à mener à bien leur mission. Ils participent essentiellement aux comités régionaux de développement mis en place par les gouverneurs de région et donnent des avis sur les questions relevant de l'aménagement du territoire.

Plus spécifiquement, ces contraintes sont de trois (03) ordres :

- des locaux peu ou pas fonctionnels : dans les SRADT de Ziguinchor et Fatick, les chefs de service ne disposent que d'un seul bureau et sont sans moyen de déplacement. A Ziguinchor, les locaux que le SRADT partage avec d'autres services sont mal entretenus, peu équipés et sans service de sécurité. La situation est plus précaire à Tambacounda où le chef de service ne dispose pas de locaux. En outre, les SRADT ne disposent pas d'un personnel d'appui à savoir un assistant ou un secrétaire ni de tout autre agent pour mener à bien les missions confiées ;

- des outils de travail inexistant ou peu fonctionnels : seul le chef du SRADT de Fatick dispose d'un ordinateur fixe ainsi que d'une imprimante. Ils ne sont pas attributaire de véhicule pour leurs déplacements et travaillent presque tous avec leurs moyens personnels. Or, tous les services visités couvrent 2 à 3 régions administratives ;
- des difficultés d'ordre financier : pour faire face à des petites dépenses ou des imprévues, le chef du SRADT se réfère toujours à la direction générale de l'ANAT. Des retards sont ainsi souvent constatés pour le règlement, comme pour la location de véhicule lors des visites de sites ou des achats de produits d'entretien et autres. Ainsi, le Directeur général de concert avec l'Agent comptable doit prendre les mesures, pour la mise en place d'une régie d'avance dans chaque SRADT afin de faire face surtout aux menues dépenses suivant des procédures bien définies.

Recommandation n°23 :

La Cour demande au *Directeur général* de :

- **prendre les mesures nécessaires pour :**
 - **la mise à disposition de locaux pour les Services régionaux de l'Aménagement et du Développement du Territoire;**
 - **l'équipement des Services régionaux de l'Aménagement et du Développement du Territoire en matériel informatique et bureautique ;**
 - **l'affectation de véhicules adaptés aux Services régionaux de l'Aménagement et du Développement du Territoire ;**
 - **le renforcement des Services régionaux de l'Aménagement et du Développement du Territoire en ressources humains ;**
- **mener la réflexion pour la mise en place de caisse pour les menues dépenses dans les services régionaux.**

CONCLUSION

La mission de contrôle a permis de mettre en exergue les missions hautement stratégiques de l'ANAT qui en réalité, est chargée de préparer le substrat de toutes les politiques publiques, qu'elles soient d'ordre économique social, culturel, environnemental, etc.

L'examen des cycles de la gestion révèle des manquements et faiblesses à tous les niveaux, de la gouvernance à la gestion de l'activité en passant par le management budgétaire et des ressources humaines, les achats, la comptabilité et la trésorerie, etc., tandis que la mission sur le terrain a permis de mettre à nu, l'état de dénuement dans lequel se trouvent les services régionaux de l'Aménagement et du Développement du Territoire (SRADT) qui manquent de tout, ou presque.

Certains cycles, plus que d'autres méritent une attention particulière. Il s'agit des questions relatives au pilotage de l'entité, à la gestion de l'activité et à la mobilisation des ressources. A ce propos, il est nécessaire de :

- mettre à jour le cadre réglementaire, notamment le décret portant création et organisation de l'Agence ;
- élaborer et adopter les documents stratégiques de gestion de l'ANAT, notamment le Plan stratégique de Développement (PSD) et le Contrat de Performance (CDP) ;
- mettre en place une stratégie de mobilisation des ressources ;
- faire adopter les textes d'application de la LOADT et mettre en place et rendre fonctionnel les organes qui y ont été prévus ;
- rationaliser les actions de l'Etat dans le domaine de l'aménagement du territoire en supprimant, au besoin, les structures redondantes ;
- assurer la fonctionnalité des SRADT, véritables soupapes de la mise en œuvre de la politique de l'Etat dans les territoires.

Le Président de la CEP

Abdoul Madjib GUEYE