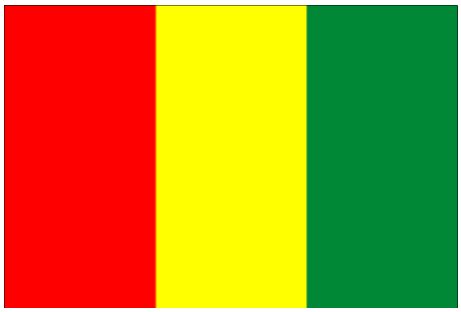
REPUBLIQUE DE GUINEE

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES



AUDIT ORGANISATIONNEL

Direction Nationale de la Dette et de l'Aide Publique au Développement

Prestation menée dans le cadre du Projet d'appui à la gouvernance économique et financière (PAGEF), financé par le C2D via l'Agence Française de Développement et mis en œuvre par Expertise France.

Composante 2 « Gestion de la Dette », A 2.2.1. « Réaliser un audit organisationnel de la DND-APD ».

Juin 2023

Table des matières

Table des matières 2
ACRONYMES 4
Résumé exécutif 5
A. Principales conclusions 5
B. Liste des recommandations 7
1. Introduction 8
1.1. Contexte de l'audit 8
1.2. Périmètre et objectif de l'audit 10
1.3. Méthodologie utilisée 11
2. Etat des lieux de la gestion de la dette publique 13
2.1. Cadre juridique de la gouvernance de la gestion de la dette publique 13
2.2. Organisation, fonctions et effectifs de la DND-APD 14
2.3. Acteurs de la gestion de la dette en Guinée 16
3. Difficultés et recommandations 18
3.1. Organisation interne 18
3.1.1. Moyens dont dispose la DND-APD 18
Recommandation 1 : Conduire un bilan de compétence au sein de la direction 19
Recommandation 2 : Mettre à la disposition des ressources permettant l'autoformation des agents 20
3.1.2. Organigramme de la DND-APD 20
Recommandation 3 : Revoir l'organigramme selon une approche fonctionnelle 22
Recommandation 4 : Adopter un arrêté d'attribution conforme au nouvel organigramme 24
3.1.3. Statut de la DND-APD 24
Recommandation 5 : Revoir le décret d'attributions du MEF afin de faire de la DND-APD une Direction Générale de la Dette 25
3.1.4. Communication et flux de travail au sein de la DND-APD 25
Recommandation 6 : Permettre et organiser une mobilité interne accrue 26
Recommandation 7 : Revoir le manuel de procédures de la direction 26
3.2. Relations avec les autres acteurs de la gestion de la dette 26
Recommandation 8 : Adopter une réglementation définissant strictement les responsabilités de la direction en tant que coordonnateur de la politique d'endettement 27
Recommandation 9 : Former des référents « dette » au sein des acteurs de la dette 28
Recommandation 10 : Impliquer les autres acteurs de la dette dans les publications stratégiques annuelles liées à la gestion de la dette publique. 28
4. Annexes 29
Annexe 1 – Documents réunis dans le cadre de la revue documentaire 29

Annexe 2 – Personnes rencontrées au cours de la missions sur place de juin 2023 31
Annexe 3 – Analyse SWOT 33
Annexe 4 - Evaluations et recommandations relatives à la gestion de la dette formulées dans le cadre de précédents audits et missions d'assistance techniques 34
Annexe 5 – Organigrammes d'autres agences de la dette 37

ACRONYMES

SIGLE	NOM
AFD	Agence Française de Développement
AVD	Analyse de Viabilité de la Dette
BCRG	Banque Centrale de la République de Guinée
BdT	Bons du Trésor
CNDP	Comité National de la Dette Publique
CODI	Comité d'Apurement de la Dette Intérieure
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DGPEIP	Direction Générale du Patrimoine de l'Etat et des Investissements Privés
DND-APD	Direction Nationale de la Dette et de l'Aide Publique au Développement
DNIP	Direction Nationale des Investissements Publics
FMI	Fonds Monétaire International
LORF	Loi Organique Relative aux Lois de Finances
MEF	Dénomination actuelle Ministère de l'Economie et des Finances
MEFP	Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan
MPCI	Ministère du Plan et de la Coopération internationale
OdT	Obligations du Trésor
PPA	Actions de performance et de politique
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SDMT	Statégie de gestion de la Dette à Moyen Terme
TDR	Termes de Référence
TPI	Tribunal de Première Instance

Résumé exécutif

A. Principales conclusions

Contexte

L'audit institutionnel

La gestion des finances publiques guinéennes fait l'objet d'une certaine dynamique de réformes depuis une dizaine d'années qui semble s'accélérer depuis le début de la phase de transition amorcée en 2021 et qui a toujours été accompagnée par les PTF. L'AFD a joué un rôle central dans cet accompagnement notamment par l'intermédiaire du Projet d'Appui à la Gouvernance Economique et Financière (PAGEF), dans ce cadre s'inscrivent plusieurs activités dans le domaine plus spécifique de la gestion de la dette : l'installation du logiciel SYGADE (permettant une meilleure gestion de la base de données de la dette) la conduite d'un second audit des arriérés internes et la conduite d'un audit institutionnel.

L'objectif de l'audit institutionnel, tel qu'énoncé dans la composante 2 du PAGEF est de réorganiser et de revoir les procédures la DND-APD. Le périmètre de l'audit était principalement concentré sur la DND-APD, et son organisation interne, mais également sur le rôle des autres acteurs impliqués dans la gouvernance de la dette publique. Les livrables de l'audit sont, d'une part, le rapport d'audit qui comprend 10 recommandations visant à permettre à la DND-APD de jouer effectivement le rôle coordonnateur de la politique d'endettement qui lui a été confié et, d'autre part, un plan de travail élaboré conjointement avec la DND-APD pour mettre en œuvre ces recommandations.

Gouvernance

Le cadre juridique de la gouvernance de la gestion de la dette publique en Guinée s'appuie d'abord sur le cadre constitutionnel et législatif comprenant notamment la LORF de 2012 (qui détermine les principes généraux de gestion de la dette). Les textes réglementaires précisent les responsabilités des acteurs de la dette publique, notamment au sein du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). D'autres textes encadrent la gouvernance de la gestion de la dette, dont la déclaration de politique d'endettement public qui clarifie le rôle du Comité National de la Dette Publique et le rôle de la DND-APD en tant que coordonnateur de la politique d'endettement. Le cadre juridique est donc solidement établi mais demeure inégalement appliqué et n'a pu permettre d'éviter qu'un certain de nombre de conflits d'attributions naissent entre les acteurs de la dette.

Le cadre institutionnel de gestion de la dette repose principalement sur le MEF et, en son sein, la DND-APD est désignée responsable de la coordination technique de la politique d'endettement. Le cadre organique de la DND-APD comprend 4 divisions et 4 services d'appui. Les effectifs sont d'une trentaine d'agents principalement réunis au sein de 2 divisions et au niveau de la direction.

D'autres acteurs jouent un rôle de premier plan dans la gestion de la dette, ce qui crée parfois des frictions dans l'exercice de certaines fonctions confiées à la DND-APD : la DGTCP (responsable de l'émission de BdT) doit se coordonner étroitement avec la DND-APD (en charge de l'émission des OdT et des APE) ; la DNIP (principal acteur en matière de prêts multilatéraux) communique de façon insuffisante avec la DND-APD (notamment pour le suivi de la dette extérieure) ; la DGPEIP (qui assurer la tutelle financière des sociétés publiques et mixtes) doit collaborer avec la DND-APD pour améliorer le suivi des risques liés aux dettes des sociétés publiques et, enfin ; le Ministère du Plan et de la Coopération Internationale gère de façon autonome l'aide publique au développement, qui relève également des fonctions attribuées à la DND-APD. Les relations entre la DND-APD et d'autres acteurs sont plus fonctionnelles, notamment avec la BCRG.

Difficultés

Organisation interne de la DND-APD

Les moyens dont dispose la DND-APD sont limités et globalement insuffisants au regard de l'importance des missions associées à la gestion de la dette. Concernant le nombre d'agents, **il existe un écart important entre le nombre d'agents attendus par la direction (68), celui d'agents affectés (49) et le nombre d'agents effectivement en poste (entre 25 et 28)**. **Il ne semble toutefois ni réaliste ni nécessaire d'augmenter significativement le nombre d'agents à court terme, les effectifs actuels étant probablement en mesure d'assumer les fonctions actuellement allouées à la direction**. En revanche, les moyens matériels et financiers alloués à la direction sont éloignés du niveau attendu pour une direction en charge de la gestion de la dette publique. Pareillement, les besoins de formation des agents sont importants, tant concernant les compétences techniques de base que celles plus avancées en matière de finance et de dette publique.

L'organigramme de la DND-APD n'est pas adapté au niveau des effectifs de la DND-APD, la plupart des subdivisons comprenant un seul agent. Par ailleurs, il n'est pas conforme aux recommandations des standards internationaux, qui incitent à séparer les fonctions de front, middle et back office. En termes de répartition des tâches au sein de la DND-APD, il apparaît également que la plupart des fonctions de gestion de la dette sont exercées conjointement par la plupart des divisions. Bien que ces imperfections rendent la réforme du cadre organique particulièrement nécessaire, celle-ci est complexe à mettre en œuvre ; la modification de l'organigramme étant envisagé uniquement dans la mesure où le nombre de subdivisions soit maintenu voire augmenté. Ces réticences s'expliqueraient par le fait que le niveau des effectifs pourrait dépendre du nombre de divisions. La proposition d'organigramme présentée dans le cadre de l'audit qui viserait ainsi à organiser la DND-APD autour d'un nombre plus réduits de pôles d'expertise forts risque donc de ne pas obtenir l'adhésion des agents et de la direction.

Parallèlement, la question de la réforme du statut de la DND-APD suscite davantage d'approbation de la part des agents dans la mesure où elle pourrait permettre d'augmenter les ressources de la direction. Si la possibilité pour la DND-APD d'accéder au statut de caisse autonome ou d'agence est parfois envisagée, le passage d'un statut de direction nationale à celui de direction générale semble plus adapté au contexte administratif.

Enfin, la communication et la circulation des dossiersau sein de la direction sont déficients. La communication au sein de la DND-APD est insuffisante, notamment entre les agents. Le fait que la

DND-APD ne dispose pas de procédures documentées (manuel de procédures opérationnel et à jour) ne contribue pas à une rationalisation des flux de travail au sein de la direction.

Relations avec les autres acteurs de la gestion de la dette

La DND-APD ne joue que partiellement le rôle de coordonnateur de la politique d'endettement qui lui est confié par le MEF. Si la direction est bien perçue comme l'acteur principal, les autres directions continuent d'exercer une partie importante des fonctions de gestion de la dette. La DND-APD elle-même ne dispose pas des ressources et capacités suffisantes pour exercer les fonctions qui lui permettraient de renforcer son rôle de coordonnateur (publications de rapports et élaboration de stratégies).

Le Comité National de la Dette et son Comité technique, dans le cadre desquels la DND-APD aurait pu jouer un rôle central, n'a pas permis de rationaliser la gouvernance en matière de dette publique. Ces organes de décision et de coordination, dont la création semblait apporter une réponse intentionnelle au problème de la gouvernance de la gestion de la dette, ne se sont pas suffisamment réunis depuis leur création pour jouer leur rôle.

D'autres réponses d'ordre technique (pleine utilisation du SYGADE) et juridique (adoption d'un acte réglementaire) sont envisagées pour assurer une meilleure coordination entre les acteurs de la dette publique, mais resteront insuffisantes si la culture de travail « en silo » n'évolue pas.

B. Liste des recommandations

	Domaine	Recommandation	Horizon
1	Organisation interne	Conduire un bilan des compétences au sein de la direction	Moyen terme (mi-2024)
2	Organisation interne	Mettre à disposition des ressources permettant l'auto-formation des agents	Moyen terme (mi-2024)
3	Statut de la direction	Revoir l'organigramme selon une approche fonctionnelle	Court terme (fin 2023)
4	Statut de la direction	Adopter un arrêté d'attributions conforme au nouvel organigramme	Court terme (début 2024)
5	Statut de la direction	Revoir le décret d'attributions du MEF afin de faire de la DND-APD une Direction Générale de la Dette	Court terme (fin 2023)
6	Organisation interne	Permettre et organiser une mobilité interne	Moyen terme
7	Organisation interne	Revoir le manuel de procédures de la direction	Moyen terme (2024)
8	Relations avec les acteurs de la dette	Adopter une réglementation définissant strictement les responsabilités de la direction en tant que coordonnateur de la politique d'endettement	Moyen terme
9	Relations avec les acteurs de la dette	Former les référents des acteurs clés aux enjeux et outils de la gestion de la dette publique	Moyen terme

10	Relations avec les acteurs de la dette	Impliquer les autres acteurs de la dette dans les publications stratégiques annuelles liées à la gestion de la dette publique.	Moyen terme

1. Introduction

1.1. Contexte de l'audit

L'audit institutionnel s'inscrit dans le cadre d'une dynamique de réformes de la gestion des finances publiques en Guinée. Depuis 2012, et l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) ayant abouti à l'annulation de 99% de la dette extérieure de Guinée, la Guinée a manifesté sa volonté de réformer la gestion des finances publiques, dans le respect des standards internationaux en la matière. Cette volonté de réforme avait précédé l'initiative PPTE, via l'adoption en 2011 d'un arrêté d'attributions centralisant l'essentiel de la gestion de la dette publique à la DND-APD, mais s'est surtout matérialisée par l'adoption de la LORF en juillet 2012 prévoyant certaines dispositions en matière de gestion de la dette publique.

Cette dynamique de réforme a été accompagnée par la Banque Mondiale en particulier concernant les questions de transparence de la dette publique. La Banque Mondiale a contribué à la dynamique de réforme en conduisant en 2018 un Evaluation de la Performance de la Gestion de la Dette (DemPA)[1] permettant de réaliser un état des lieux de la gestion de la dette en Guinée et d'identifier des axes de réforme (cf. annexe 4). Cette mission d'évaluation avait identifié un grand nombre de faiblesses dans la plupart des fonctions de gestion de la dette. Les priorités en matière d'amélioration comprenaient la rationalisation du cadre juridique et de gouvernance et le renforcement de la transparence et de l'analyse de la dette publique (préparation de bulletins statistiques et d'une stratégie de gestion de la dette). La Banque Mondiale a également souligné que l'usage de fichiers Excel pour la comptabilisation de la dette mettait en péril la qualité des données. Pour pallier ces manquements, des PPA dans le cadre de la SDFP (Politique Financière au Développement Viable) de la Banque Mondiale ont été programmées et menées à leur terme par les autorités guinéennes.[2] Le renforcement de la transparence de la dette publique continue d'être accompagnée par la Banque Mondiale qui a conduit en avril 2023 une nouvelle mission d'assistance technique en Guinée afin d'évaluer les pratiques de publication des rapports sur la dette publique.

Le programme d'assistance technique du Fonds Monétaire International, via l'AFRITAC de l'Ouest, s'est récemment concentré sur le développement du marché domestique de la dette. Le FMI a accompagné le MEF et la BCRG dans le lancement du programme d'émission des premières Obligations du Trésor en 2022. Outre ce chantier, toujours en cours de développement, le FMI prévoit également d'intervenir dans le domaine de la transparence et de l'analyse de la dette, en formant les agents du MEF à la réalisation d'une stratégie à moyen terme de gestion de la dette (SDMT) et à la méthode d'analyse de viabilité de la dette (AVD). Enfin, le FMI prévoit également de conseiller la Guinée au sujet de la réforme du cadre de gouvernance de la gestion de la dette publique.

[1] www.worldbank.org

[2] Ces PPA pour les exercices financiers 2021 et 2023 concernaient l'augmentation de la fréquence du bulletin de la dette (d'annuel à trimestriel) et la fiabilité des données (par l'adoption du système SYGADE).

L'AFD a joué un rôle de premier plan dans l'accompagnement des réformes de la gouvernance financière en Guinée, notamment via le PAGEF. En 2015, la réalisation d'un premier audit des arriérés de paiements a contribué à accroître la transparence de la dette publique guinéenne. Depuis 2021, l'AFD a développé le Projet d'Appui à la Gouvernance Economique et Financière (PAGEF), exécuté par Expertise France jusqu'en 2024, comprenant 4 composantes avec pour objectif général de rendre la gestion des ressources publiques plus efficiente en Guinée.

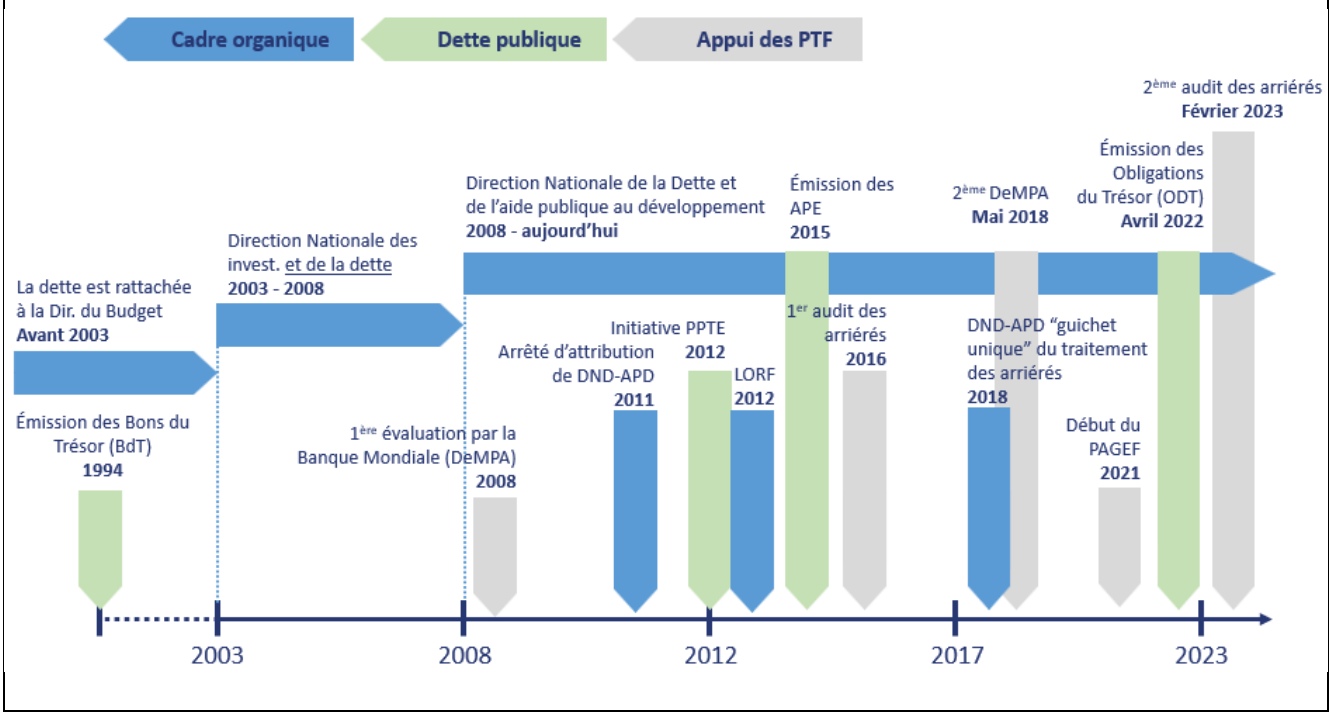
L'audit institutionnel est réalisé dans le cadre de la composante 2 consacrée à « Gestion de la dette ». La composante 2 a pour objectif de produire et analyser une information consolidée sur la dette financière de l'Etat pour piloter la politique d'endettement. Elle comprend trois axes de résultats :

- 2.1. La base de données de la dette est reprise dans un nouveau système d'information SYGADE ;
- ***2.2. La DND-APD est réorganisée et dispose de procédures cohérentes avec les outils mis en place et ;***
- 2.3. La dette intérieure est auditée, les bulletins statistiques de la dette sont produits trimestriellement et présentés au Comité National de la Dette Publique (CNDP) avec les analyses des nouvelles propositions de financement. Ce dernier axe a fait l'objet d'une avancée significative avec la finalisation en février 2023 d'un rapport d'audit des arriérés intérieurs de paiement recensant ainsi près de 5 094 Mds GNF d'arriérés.

A ce stade, la plupart des activités de la composante 2 ont été réalisées ou engagées. L'audit des arriérés de la dette intérieure (axe de résultat 2.1) a été conduit par un cabinet international et finalisé en février 2023 identifiant des arriérés pour un montant de près de 6 000 milliards de francs guinéens et proposant plusieurs scénarii d'apurement, qui n'avaient pas encore été mis en œuvre au moment de la réalisation de l'audit institutionnel (attente de la tenue du CODI). Le logiciel SYGADE (axe de résultat 2.3) a été déployé avec succès conjointement avec l'alimentation de la base de données de la dette. Des formations auprès de la DND-APD sur l'utilisation du SYGADE, la rédaction d'un manuel de procédures et la production des bulletins statistiques sont toujours en cours ou prévues d'ici la fin du PAGEF.

Outre les efforts déployés par les PTF, l'évolution du contexte politique et administratif en Guinée semble favorable à l'accélération des réformes engagées jusqu'à présent. Depuis le début de l'année 2023, le MEF fait l'objet d'une réorganisation interne concrétisée à ce stade par la révision du cadre organique (revue des arrêtés d'attribution) de plusieurs directions nationales érigées en directions générales (Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, Direction Générale du Patrimoine de l'Etat et des Investissements Privés). La DND-APD a quant à elle fait l'objet d'un renouvellement important de ses effectifs, marqué par l'arrivée d'un nouveau Directeur National ayant manifesté sa volonté de revoir le cadre organique de la DND-APD. C'est dans ce contexte favorable au changement que l'audit institutionnel s'inscrit.

Graphique 1 – Chronologie de la gestion de la dette publique en Guinée



1.2. Périmètre et objectif de l'audit

Cet audit concernera essentiellement les fonctions de Direction Nationale de la Dette et de l'Aide Publique au Développement. La DND-APD s'est vue attribuer l'essentiel des fonctions de gestion de la dette par l'arrêté d'attribution 5916 du 9 novembre 2011 et ce conformément à la LORF. La DND-APD n'est pas le seul acteur de la dette publique mais exerce les fonctions centrales relatives à la gestion de la dette publique. La DND-APD n'étant néanmoins pas le seul acteur de la dette publique, l'audit a également concerné d'autres directions et institutions guinéennes. Au MEF, l'audit a également porté sur les fonctions exercées par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, de la Direction Générale du Patrimoine de l'Etat et des Investissements Privés et de la Direction Nationale des Investissements Publics. Hors du MEF, des entretiens avec le Ministère du Plan et de la Coopération Internationale et surtout la BCRG ont également été conduits afin de s'assurer que les principaux acteurs de la dette étaient inclus dans l'audit.

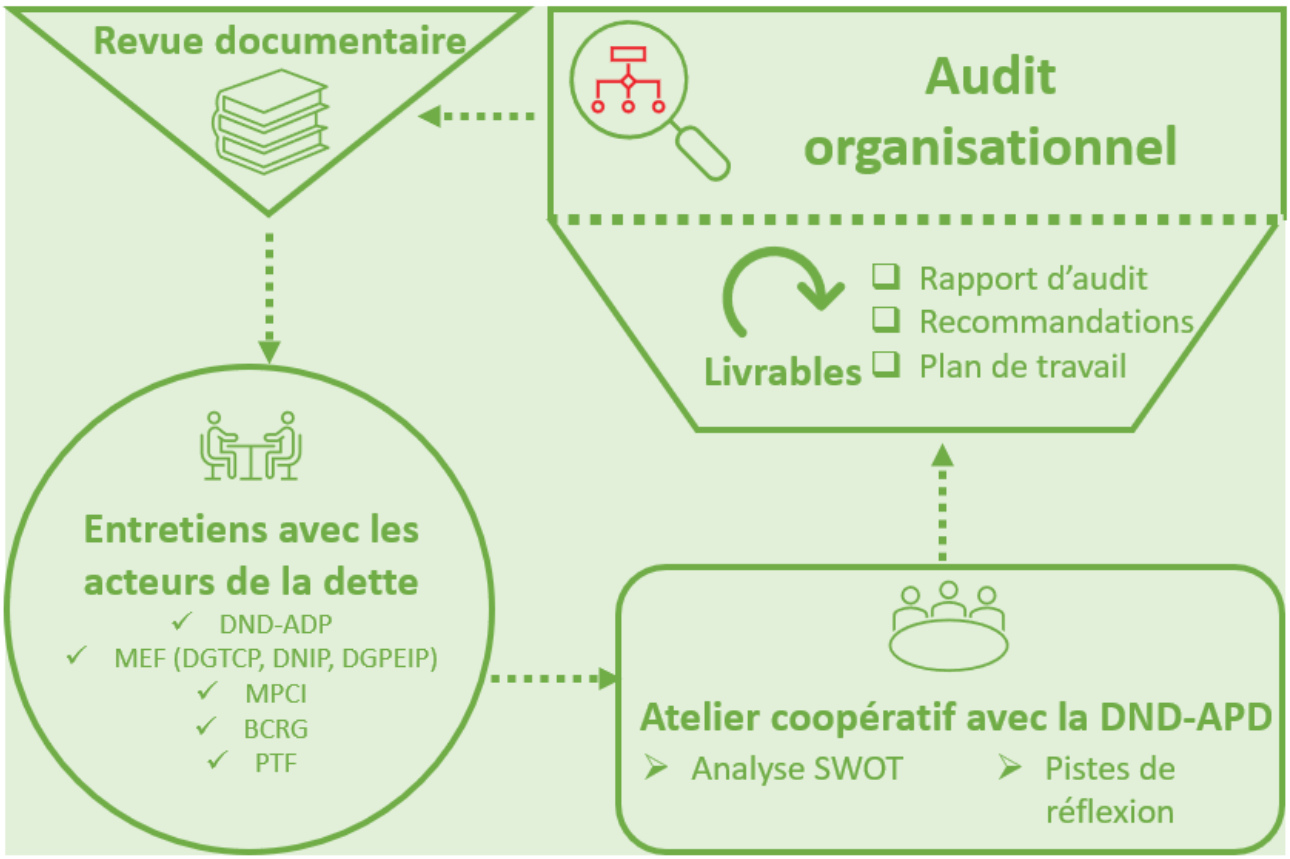
L'audit institutionnel a pour objectif de contribuer à la rationalisation de la gouvernance de la gestion de la dette en Guinée. L'audit produira deux livrables indissociables : un rapport d'audit et un plan de travail. Le rapport d'audit élabore un état des lieux des forces et faiblesses de l'organisation actuelle de la gestion de la dette en Guinée permettant la formulation de recommandations opérationnelles.

Le plan de travail aura pour objet de préparer la mise en œuvre de ces recommandations, après une phase d'échanges sur le rapport d'audit avec la DND-APD.

Les livrables de l'audit institutionnel pourront donc être mobilisés par les autorités guinéennes afin de réformer le cadre juridique et organisationnel ainsi que par les PTF. La direction de la DND-APD a, à de nombreuses reprises, fait part de ses attentes fortes vis-à-vis de l'audit institutionnel qui devrait permettre d'engager à très court terme la réforme du cadre organique de la DND-APD. L'audit doit également être utiles aux PTF afin de cibler et coordonner au mieux les futurs programmes d'assistance technique en matière de gestion de la dette. L'audit doit en particulier accompagner la réalisation d'autres actions du PAGEF, notamment le déploiement intégral et l'utilisation effective du SYGADE.

1.3. Méthodologie utilisée

Graphique 2 – Méthodologie de l'audit institutionnel

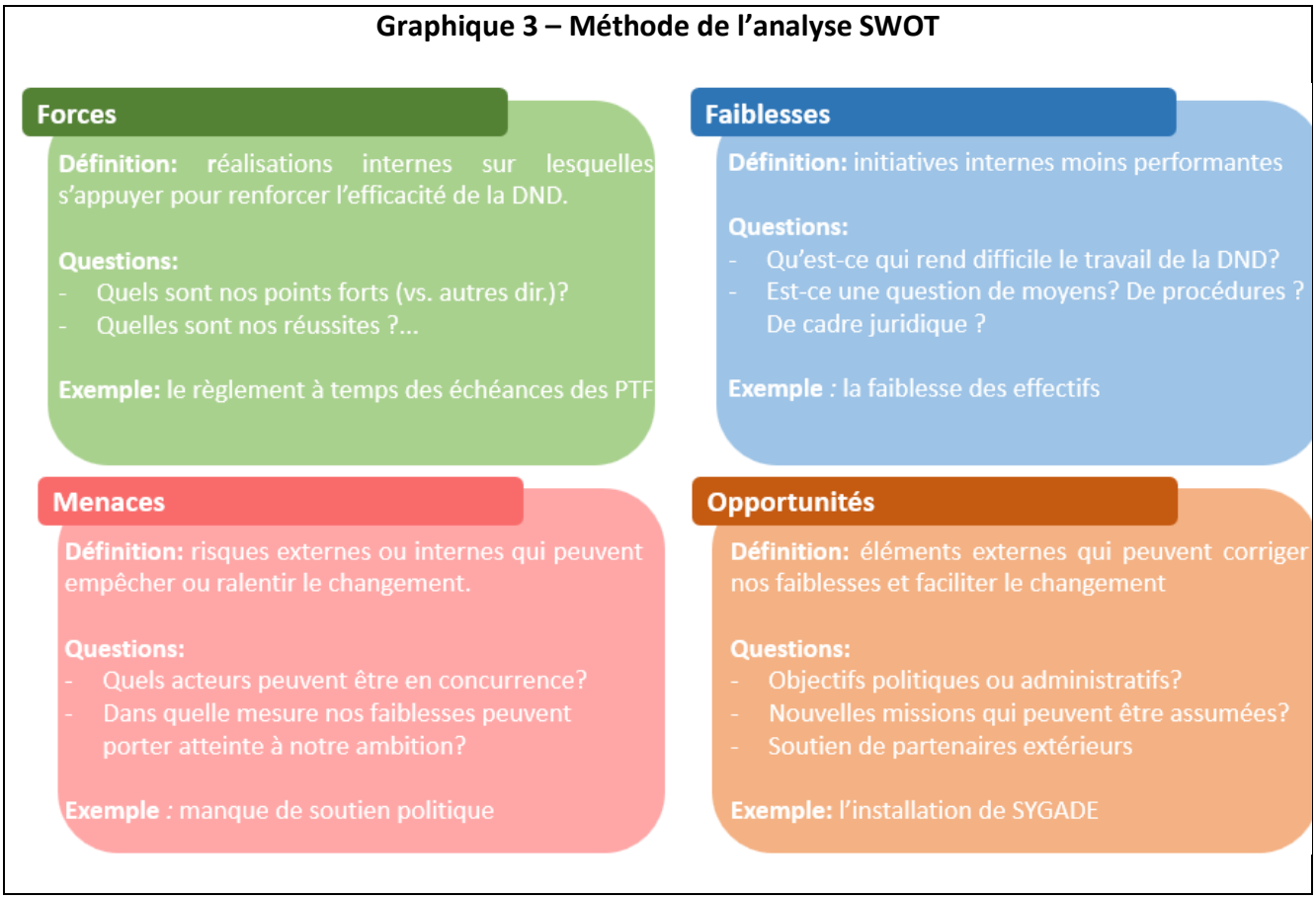


L'audit organisationnel s'est déroulé en 4 étapes (cf. graphique 2) :

- **Une revue documentaire** des textes juridiques, rapports d'assistance technique et autres documents relatifs à la gestion de la dette publique. Cette revue a permis de préparer la mission sur place et la rédaction du rapport, mais les documents fournis sont apparus comme étant insuffisants pour appréhender la réalité de la gouvernance de la gestion de la dette en Guinée. La liste des documents réunis au cours de l'audit est détaillée à l'annexe 1.

- **Une série d'entretiens avec les acteurs clés de la gestion de la dette**. Ces entretiens ont constitué l'essentiel de la mission sur place s'étant déroulée du 29 mai au 8 juin 2023. Chaque entretien a été conduit selon un format similaire, sans que les questions posées soient strictement identiques. La liste des personnes rencontrées lors de la mission sur place se trouve à l'annexe 2.
- **Un atelier coopératif avec la DND-APD** organisé le jeudi 8 juin 2023 en clôture de la mission sur place. Cet atelier avait pour objectif de permettre aux agents de la DND-APD d'identifier collectivement les forces et faiblesses de l'organisation de la gestion de la dette en Guinée ainsi que les opportunités et menaces à prendre en compte pour définir des perspectives d'évolution. Cet exercice collectif a été élaboré conformément à la méthode d'analyse SWOT (cf. graphique 3). Les résultats de l'atelier coopération sont présentés à l'annexe 3.
- **La production des livrables attendus.** Afin de s'assurer que les bénéficiaires s'approprient les recommandations du rapport d'audit et le plan de travail, une première version intermédiaire a été transmise à la direction de la DND-APD pour commentaires. La version finale du rapport d'audit et du plan de travail a été produite afin d'intégrer au maximum les commentaires communiqués dans le cadre de cette phase de discussion.

Graphique 3 – Méthode de l'analyse SWOT



2. Etat des lieux de la gestion de la dette publique

2.1. Cadre juridique de la gouvernance de la gestion de la dette publique

Le cadre constitutionnel et législatif de la gestion de la dette en Guinée s'appuie principalement sur la LORF qui fait du MEF l'autorité générale en matière de dette. La loi organique (LORF), introduite en 2012 conformément à la Constitution de 2010 (article 73) détermine les principes généraux de gouvernance de la gestion de la dette publique. Selon la LORF, l'autorité générale en matière d'emprunt public et fixe les conditions et modalités des lois de finances qui ratifient les budgets annuels et les plans de financement. La LORF confie ainsi au Ministre de l'Economie et des Finances l'autorité exclusive pour l'approbation des prêts (article 44) et des garanties (article 45) aux organismes publics.

- Concernant la dette extérieure, la LORF attribue au Ministre de l'Economie et des Finances le pouvoir exclusif d'engager l'État dans l'emprunt auprès de créanciers internationaux.
- Concernant la dette intérieure, la LORF prévoit que le pouvoir d'émettre des titres de dette est contenu dans les lois de finances annuelles, conformément à un plan de trésorerie provisoire détaillant les sources et les utilisations du financement et qui doit être annexé à la loi de finances annuelle.
- Concernant la gestion de la trésorerie, l'article 43 de la LORF exige que tous les organismes publics transfèrent les soldes aux comptes du Trésor public au sein du MEF. Les soldes de ces comptes à la Banque Centrale de la République de Guinée (BCRG) ne doivent pas être négatifs et les organismes publics ne doivent recevoir aucun crédit direct ou indirect de la BCRG (article 72).

Les textes réglementaires précisent les responsabilités des acteurs de la dette publique sans toutefois éviter des potentiels conflits d'attributions. L'organisation et les attributions du MEF sont établis par décret[3] sans que cet acte réglementaire ne répartisse ces attributions entre les directions nationales et générales (dont la DND-APD) qui composent le ministère. Les fonctions exercées par les différentes directions sont précisées par des arrêtés distincts[4], ce qui rend possible des conflits d'attribution.

L'organisation des directions est encadrée par une loi qui peut contraindre l'adoption d'un nouvel organigramme pour la DND-APD. Il convient de noter que le cadre organique des différentes directions est adopté conformément à la loi portant organisation générale de l'Administration Publique[5]. Cette loi établit des principes selon lesquels les ministères et leurs subdivisions peuvent être structurés (par exemple, l'article 43 dispose que les échelons hiérarchiques d'une direction nationale peuvent être selon l'activité les directions, divisions et sections). Cette loi, qui a été strictement suivie dans la réforme du cadre organique de plusieurs directions du MEF[6], semble toutefois offrir une certaine flexibilité dans la définition des structures d'une direction, qu'elle soit nationale ou générale.

[3] Décret D/2022/0578/PRG/CNRD/SGG du 12 décembre 2022 portant attributions et organisation du ministère de l'économie et des finances

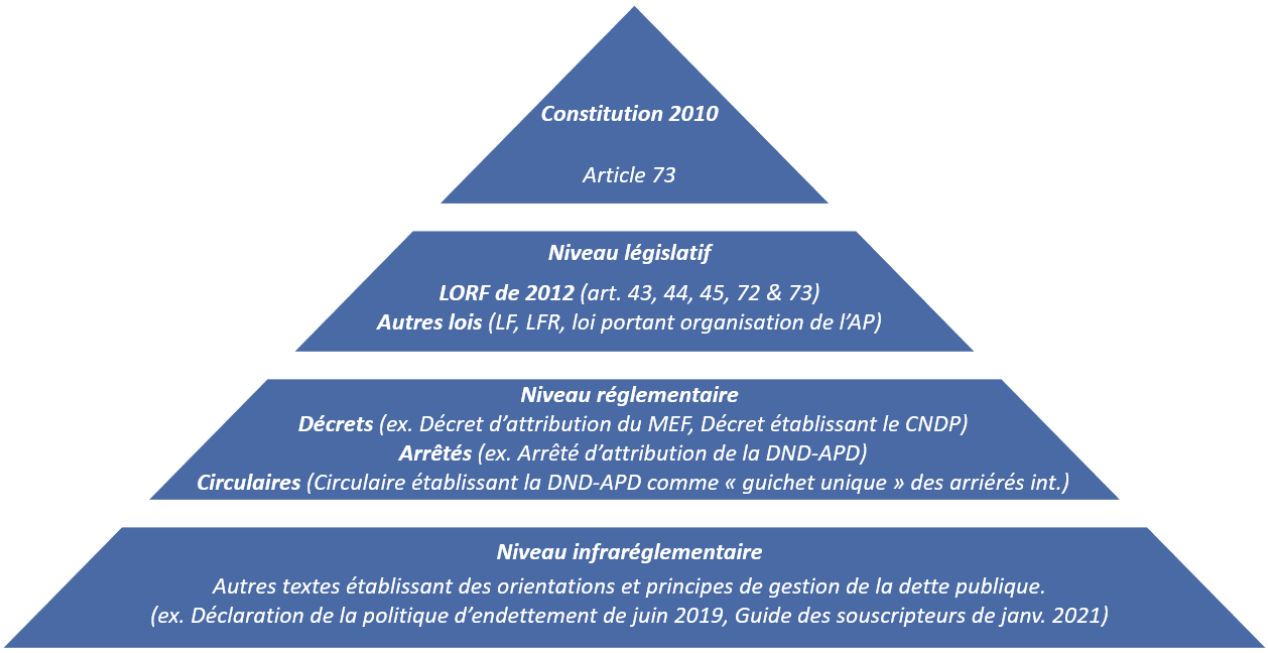
[4] Par exemple, arrêté n°5916/MEF/CAB/2011 du 09 novembre 2011 portant attributions et organisation de la direction nationale de la dette et de l'aide publique au développement.

[5] Loi L/2018/025/AN du 03 juillet 2018 portant organisation Générale de l'Administration Publique.

[6] Par exemple, l'arrêté du 23 mars 2023 A/2023/1056/MEFP/CAB/SGG portant attributions et organisation de la Direction Générale du Patrimoine de l'Etat et des Investissements Privés

D'autres textes à valeur juridique incertaine encadrent également la gouvernance de la gestion de la dette publique en Guinée. La Déclaration de Politique d'Endettement Public présentée par le ministre de l'Économie et des Finances au Conseil des Ministres du 27 juin 2019 fixe ainsi un certain nombre de principe encadrant la plupart des fonctions de gestion. La Déclaration porte également sur le cadre institutionnel de la dette publique, rappelant l'existence et la composition de la CNDP et sa Commission Technique mais indiquant également que le MEF et en son sein la DND-APD supervisent et coordonnent la politique d'endettement. Sans nécessairement ajouter des dispositions supplémentaires, ce document témoigne de la volonté de clarifier le cadre institutionnel en accordant à la DND-APD un rôle central.

Graphique 4 – Pyramide normative de la gestion de la dette en Guinée

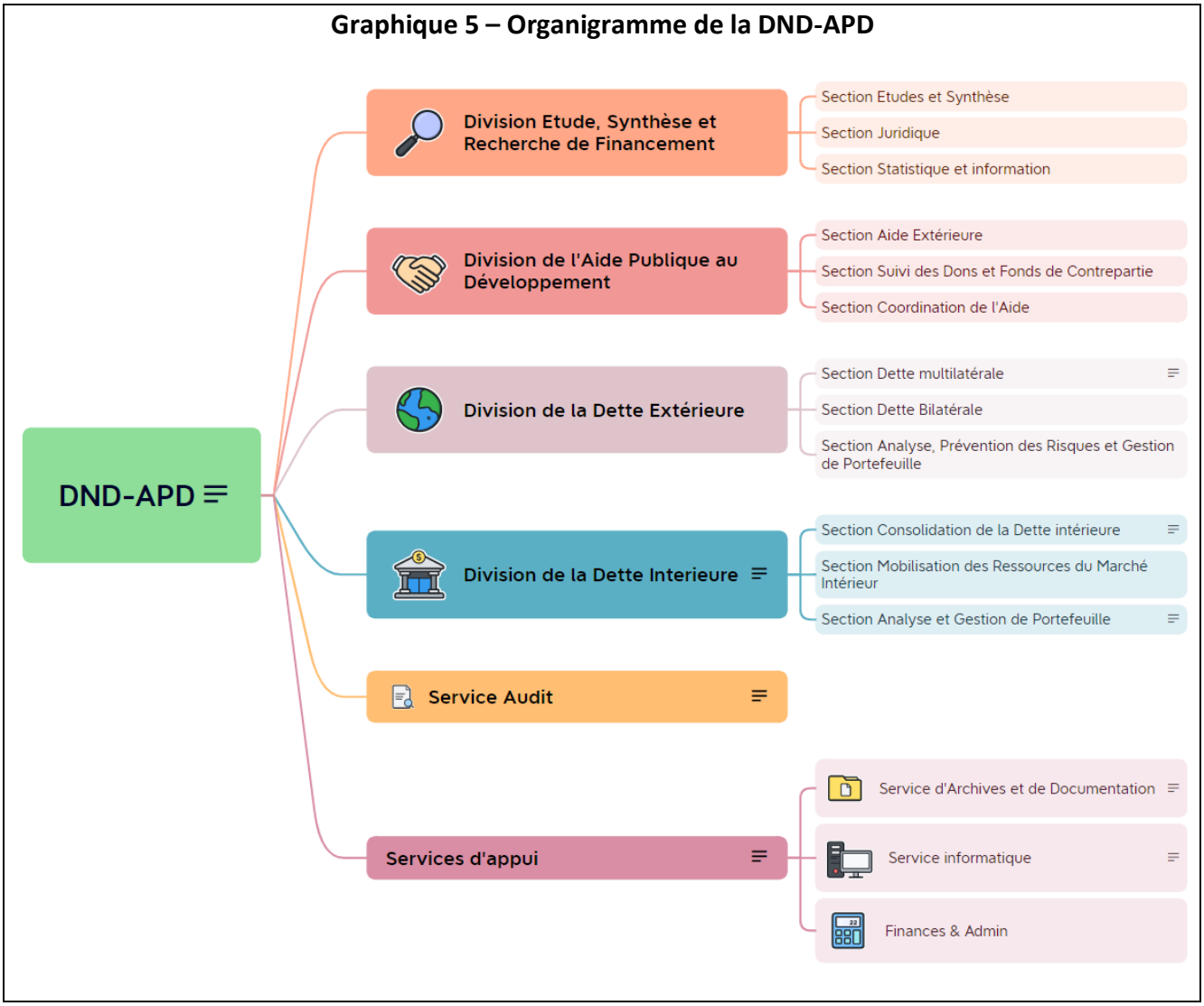


2.2. Organisation, fonctions et effectifs de la DND-APD

Le cadre institutionnel de gestion de la dette repose donc principalement sur le Ministère de l'Economie et des Finances et, en son sein, la DND-APD est désignée responsable de la coordination technique de la politique d'endettement. Selon son arrêté d'attribution, la DND-APD est notamment chargée d'élaborer, de coordonner et de mettre en œuvre des politiques et des stratégies liées à la gestion de la dette publique extérieure et intérieure. Elle doit également s'assurer que le gouvernement dispose des outils et des objectifs pour évaluer les propositions de financement et assurer un dialogue continu avec les prêteurs internationaux afin d'identifier les sources potentielles de financement. En coopération avec les ministères sectoriels, elle doit coordonner la renégociation des prêts et examiner le respect des conditions générales pendant la durée du prêt. Par ailleurs, par une circulaire ministérielle n°0705/MEF/CAB/ du 09 avril 2018, la DND-APD a été désignée comme « Guichet Unique » pour le traitement des arriérés de l'Etat guinéen.

La DND-APD dispose d'un organigramme détaillé. L'organigramme de la DND-APD (cf. Graphique 5), comprend 4 divisions techniques, un service d'audit et 4 services d'appui. Le Directeur National dispose également d'un adjoint et d'un secrétariat. Cette organisation ressort de l'arrêté d'attribution, est conforme aux règles de la loi portant organisation de l'administration publique.

Graphique 5 – Organigramme de la DND-APD



Les effectifs de la DND-APD s'élèvent à une trentaine d'agents. Il ressort des entretiens réalisés sur place ainsi que d'un projet de rapport d'audit élaboré par le service d'audit de la DND-APD que 28 agents travaillent actuellement et régulièrement à la DND-APD. Les divisions de la Dette Intérieure et des Etudes, Synthèse et Recherche de Financement ainsi que la direction (le directeur, son adjoint et son secrétariat) concentrent près des deux tiers des effectifs (cf. graphique 6)

Graphique 6 – Répartition des effectifs au sein de la DND-APD (effectifs constatés lors de l'audit fonctionnel)

2.3. Acteurs de la gestion de la dette en Guinée

De nombreux acteurs de premier plan participent activement à la gestion de la dette ce qui conduit à certains chevauchements de responsabilité avec la DND-APD.

- **La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique** intervient dans le cadre des fonctions de front et back office, en étant l'entité responsable de la coordination technique de l'émission de bons du trésor et en étant l'acteur clé de la chaîne de dépense. Il ressort des entretiens que la collaboration avec la DND-APD ne pose globalement pas de difficultés, notamment concernant l'élaboration du plan de trésorerie et du calendrier d'émission d'OdT et de BdT qui en découle. Cependant, tant la DND-APD que la DGTCP ont fait part des difficultés potentielles liées à la mise en œuvre du calendrier d'émission.
- **La Direction Nationale des Investissements Publics** exerce des fonctions en matière de négociation et de gestion des financements par les bailleurs multilatéraux. La DNIP et la DND-APD constituaient jusqu'en 2008 la Direction Nationale des investissements et de la dette. Aujourd'hui rattachée au MEF, après un rattachement temporaire au Ministère du Plan et de la Coopération Internationale, la DNIP participe à la mobilisation des financements extérieurs

pour la réalisation de projets d'investissement. Elle reçoit à ce titre les avis de décaissements de certains bailleurs de fonds et établit des rapports trimestriels d'exécution contenant des états de sortie croisés par projet, bailleur et secteur. Il ressort des entretiens que le partage de ces informations par la DNIP à la DND-APD est largement insuffisant. Ainsi, si la DND-APD dispose des conventions de financements négociés par la DNIP, elle doit solliciter les bailleurs multilatéraux pour obtenir un état trimestriel des décaissements effectués. La DNIP reconnait elle-même que l'échanges d'informations est insuffisant, indiquant néanmoins avoir partagé avec la DND-APD les droits d'accès de certaines plateformes développées par les bailleurs pour gérer la relation avec les bénéficiaires et avoir ainsi accès en temps réel à la situation des financements en cours d'exécution[7].

- **La Direction Générale du Patrimoine de l'Etat et des Investissements Privés[8]** a notamment la responsabilité d'assurer la tutelle financière des sociétés publiques et des sociétés mixtes. La DGPEIP et la DND-APD doivent en principe collaborer en matière de gestion de la dette financière des sociétés publiques et mixtes, de la phase d'autorisation, à celle du suivi jusqu'au règlement. Si la DND-APD joue bien le rôle de porte d'entrée en matière d'autorisation d'endettement, la DGPEIP ne fournit pas les données permettant d'assurer le suivi des risques liés à la dette des sociétés. Cette absence de collaboration est liée au fait que la DGPEIP n'est pas encore en mesure d'assurer ce suivi. Les dettes concernées sont :
    - Les prêts garantis explicitement par l'Etat ;
    - Les prêts non garantis devant toutefois faire l'objet d'une approbation du MEF (dès lors que ces prêts dépassent un certain montant) ;
    - Les prêts dits « rétrocédés » qui sont souscris par l'Etat avec un créancier puis rétrocédés à une société sous la forme d'une subvention ;
    - Et enfin les reprises de dette par l'Etat lorsqu'une société n'est plus en mesure de rembourser.
- **La Banque Centrale de la République de Guinée** est, d'une part, en charge de l'émission des titres de dette domestique négociables pour le compte du MEF et, d'autre part, le teneur du compte de l'Etat et en charge à ce titre du règlement financier des échéances de dette. La DND-APD collabore donc avec la BCRG dans le cadre de l'émission d'Odt et d'APE, élaborant avec elle et la DGTCP le calendrier d'émission, lui adressant 8 jours avant une émission une « lettre d'adjudication » et préparant une proposition d'allocation à l'issue de l'adjudication conduite par la BCRG. Ni la BCRG, ni la DND-APD n'ont fait part de problématique particulière dans l'exécution de leurs missions communes. Il semble néanmoins que les échanges d'informations pourraient être améliorés si les systèmes d'information pouvaient être interfacés (SYGADE, système interne de la BCRG).

D'autres acteurs de second plan ont des interactions plus limitées avec la DND-APD.

[7] La direction de la DND-APD dispose effectivement des droits d'accès à Client Connection, la plateforme développée par la Banque Mondiale. La DND-APD n'aurait pas utilisé ces accès en raison de difficultés techniques ainsi qu'une absence de formation adéquate.

[8] La DGPEIP a été élevée au niveau d'une direction Générale par l'arrêté du 23 mars 2023 A/2023/1056/MEFP/CAB/SGG portant attributions et organisation de la Direction Générale du Patrimoine de l'Etat et des Investissements Privés

- **Le Ministère du Plan et de la Coopération Internationale** coordonne la plupart des dons perçus par les bailleurs extérieurs. Bien que la DND-APD exerce en théorie des fonctions similaires, il semble qu'en pratique la DND-APD soit tout au plus associée au moment de la signature de la convention initiale de don mais n'assure aucun suivi, en lien avec le MPCI, concernant l'utilisation des fonds.
- **Les créanciers** cultivent des relations inégales avec la DND-APD. Parmi les créanciers extérieurs, il apparaît que la DND-APD est l'interlocuteur principal des seuls créanciers bilatéraux, les créanciers multilatéraux ayant davantage de relations avec la DNIP voire le Ministère du Plan et de la Coopération Internationale (Union Européenne). En revanche, la DND-APD est un interlocuteur plus central pour les créanciers domestiques, qu'il s'agisse des investisseurs en valeurs mobilières (avec lesquels la DND-APD interagit afin de promouvoir les OdT et APE, avec le soutien de la BCRG), mais surtout des détenteurs de titres de créances découlant d'arriérés de paiement[9].
- **Les ministères sectoriels**, enfin, ont des relations limitées avec la DND-APD. La DND-APD échange de façon rare avec les ministères sectoriels en amont de la signature de certaines conventions de financement, étant davantage associée lorsque le bailleur a déjà pu échanger avec le ministère bénéficiaire quant aux besoins à financer. Les relations avec les ministères sectoriels lorsqu'un projet est financé par un bailleur multilatéral sont presqu'inexistantes dans la mesure où la DNIP joue le rôle d'intermédiaire unique.

Enfin, la politique d'endettement public est théoriquement pilotée à travers un cadre de coordination animé au sein du **Comité National de la Dette Publique** créé par le Décret D/2014/057/PRG/SGG du 24 mars 2014. Le CNDP est appuyé par une Commission Technique de la Dette Publique en charge de la préparation des réunions et décisions adoptées par le CNDP.

3. Difficultés et recommandations

Les sources d'identifications des besoins de la DND-APD sont diversifiées et concordantes. Les faiblesses de la DND-APD sont aisément identifiables comme en témoigne le fait que les constats opérés lors de la mission sur place (entretiens et atelier coopératif conduit avec les agents de la DND-APD[10]) sont concordants avec les conclusions des rapports établis à la suite des missions d'assistance technique récemment conduites par les partenaires techniques et financiers.

3.1. Organisation interne

3.1.1. Moyens dont dispose la DND-APD

Le nombre d'agents en fonction de la DND-APD est inférieur au nombre d'agents affectés. Les autorités guinéennes mettent en avant que la DND-APD pourrait théoriquement compter 68 agents

[9] La circulaire n° 705 MEF/CAB/2018 du 9 avril 2018 a désigné la DND-APD comme « guichet unique » pour le recensement, la programmation et la mise en paiement des arriérés

[10] Une analyse SWOT (*Strength, Weaknesses, Opportunity, Threat*) a été conduite lors de l'atelier coopératif par l'expert en charge de l'audit institutionnel et par les agents de la DND-APD. Ses résultats sont présentés en Annexe 3.

mais s'est vue affecter 49 agents, chaque section devant compter au minimum 3 agents. Sur ces 49 agents, un audit interne a recensé 25 agents « disponibles » (le reste étant non affecté ou absent). L'audit fonctionnel a recensé un nombre presque équivalent d'agents (graphique 7). La direction souhaiterait presque doubler ses effectifs pour atteindre au moins le nombre d'agents prévu par le cadre organique.

Graphique 7 – Effectifs de la DND-APD

Structure	Prévu	Affecté	Absent	Disponible (audit 2022)	Constaté (audit fonctionnel)
Division Dette Ext.	13	11	5	6	4
Division Dette Int.	13	9	5	4	7
Division APD	13	9	5	4	3
Division Etudes	13	8	2	6	5
Service Audit	4	3	2	1	1
Service Archives	4	3	1	2	1
Service Informatique	4	4	3	1	1
Service Admin. et Fin.	4	2	1	1	1
Direction (dont secrétariat et chargés de mission)	-	-	-	-	5
TOTAL	**68**	**49**	**24**	**25**	**28**

Il ne semble toutefois ni réaliste ni nécessaire d'augmenter les effectifs à court terme. L'ajout d'une vingtaine d'agents supplémentaires sans que de nouvelles fonctions soit exercées risque, à court et moyen terme, de porter atteinte à l'efficience de la DND-APD. Il ressort de l'audit et de l'auto-évaluation conduite par les agents de la DND-APD que les attributions des tâches au sein de la DND-APD fait déjà l'objet d'une allocation inégale permettant de supposer qu'une allocation mieux répartie des tâches pourrait permettre à la DND-APD d'être plus efficace à effectifs constants. Au demeurant, en comparaison avec les autorités de gestion de la dette d'autres pays, la Guinée ne ressort pas comme étant en sous-effectif marqué. A court terme, la direction va probablement demeurer à effectifs constant et optimiser la mobilisation des compétences disponibles au sein de ses effectifs.

Recommandation 1 : Conduire un bilan de compétence au sein de la direction

Des bilans de compétences pourraient être conduits auprès des agents de la direction. Les bilans de compétences pourraient vérifier dans quelle mesure les agents disposent des compétences de base (par exemple, la maîtrise des principales fonctionnalités d'Excel) et des compétences plus spécifiques (notions de finance, connaissances techniques en matière de dette...). Sur la base de ce bilan, une meilleure répartition des dossiers pourrait être envisagée afin d'optimiser les ressources humaines actuellement disponibles. Par ailleurs, un plan de formation pourrait être élaboré tant pour les agents en exercice que pour tout nouvel agent intégrant la direction.

Les moyens matériels peuvent toutefois manquer. Malgré des améliorations récentes, notamment l'appui financier reçu par la DND-APD et la rénovation en cours des bureaux de la DND-APD, il apparaît que les conditions matérielles de travail sont pour certains agents insuffisantes. Il a par exemple été constaté que certains agents ne disposaient pas de matériel informatique et que les moyens qui leur sont mis à disposition sont inopérants (par exemple, certains des ordinateurs sont inutilisables en raison de virus). Le recensement des besoins matériels de la DND-APD n'est cependant pas couvert par l'audit fonctionnel et devrait faire l'objet d'une évaluation distincte.

Les moyens financiers de la DND-APD sont également peu adaptés à l'ambition d'une agence de gestion de la dette. La rémunération des agents de la dette a été présentée par de nombreux agents ainsi que par la direction comme une source insuffisante de motivation des agents et, a fortiori, comme un frein au recrutement d'agents disposant de compétences spécifiques en matière de dette. L'audit fonctionnel n'est cependant pas en mesure d'évaluer dans quelle mesure la rémunération s'éloigne du niveau moyen des traitements au sein de l'administration et ne peut donc pas élaborer de recommandations en la matière.

Enfin, les besoins de formation des agents sont importants. Certains agents ont fait part d'un besoin de formation pour acquérir les compétences techniques de base en matière de gestion de la dette, telle que l'utilisation des outils bureautiques comme (Excel, power point). Les besoins de formation pour acquérir les connaissances de base en matière de finance et plus particulièrement de dette publique sont également importants. Ces formations devraient intervenir à court terme, afin que les formations plus spécifiques soient dispensées (formations à l'utilisation du SYGADE, formations à l'élaboration d'une stratégie de dette à moyen terme, d'analyse de la viabilité de la dette...) ;

Recommandation 2 : Mettre à la disposition des ressources permettant l'autoformation des agents

Outre le plan de formation élaboré par la direction, il pourrait être envisagé de mettre à la disposition des agents des ressources leur permettant de se former eux-mêmes. La plupart des besoins de formation des agents peuvent probablement être satisfaits par l'intermédiaire de ressources disponibles en ligne et, dans la plupart des cas, gratuitement. C'est le cas par exemple des MOOC[11] mis à disposition par la Banque Mondiale et le FMI. Chaque agent pourrait ainsi se voir remettre à l'issue du bilan de compétences, ou à l'occasion d'un entretien annuel, une liste de formations à suivre au cours de l'année, en complément des formations organisées par la direction (généralement en présentiel).

3.1.2. Organigramme de la DND-APD

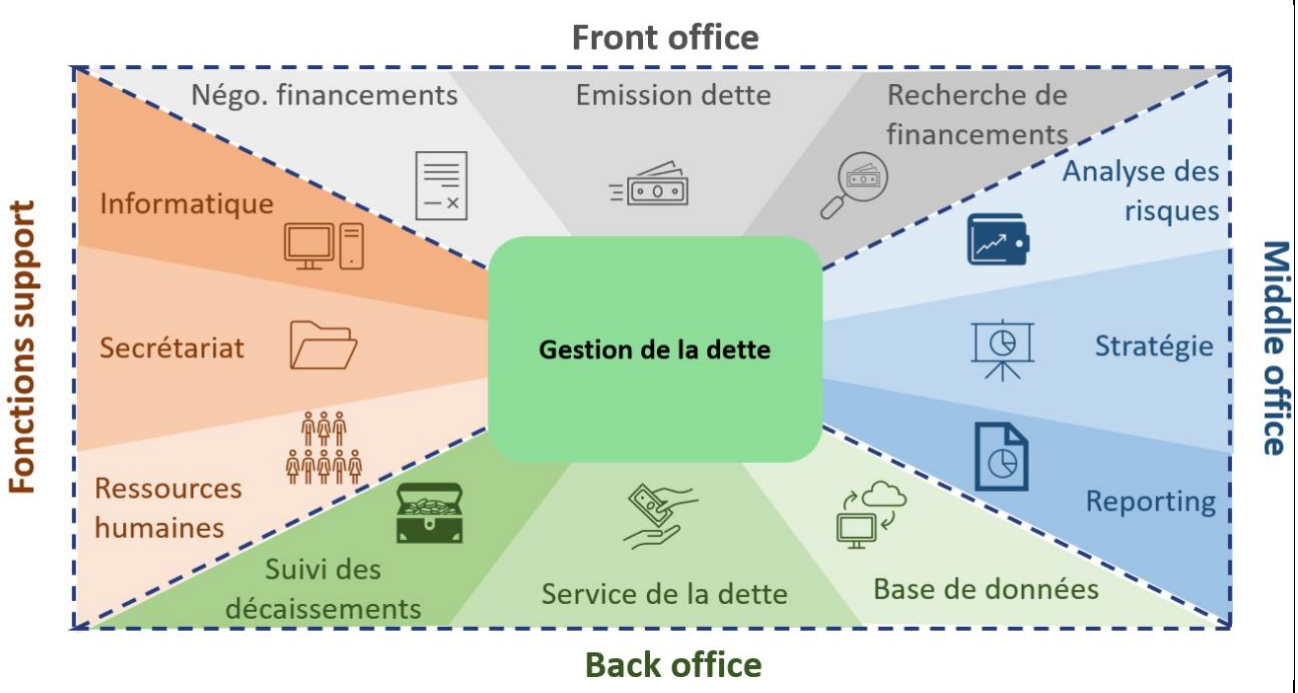
L'organigramme de la DND-APD n'est pas dimensionné au niveau des effectifs actuels. Selon l'organigramme actuel, la DND-APD devrait disposer d'une cinquantaine d'agents dont une vingtaine

[11] *Massive Open Classes Courses*

de manager, la DND-APD comprenant 21 subdivisions pilotées par au moins un manager (la direction, 4 services d'appui, 4 divisions techniques elles mêmes subdivisées en 3 sections). Cependant, la DND-APD dispose actuellement d'environ une trentaine d'agents actifs recensés lors de l'audit. L'organigramme est donc déséquilibré par rapport au niveau des effectifs tel qu'il va probablement se maintenir à court et moyen termes.

L'organigramme n'est pas ailleurs pas conforme aux recommandations des standards internationaux. Les standards internationaux incitent à l'adoption d'une organisation fonctionnelle qui séparerait les différentes fonctions exercées par les agences de gestion de la dette (cf. graphique 7). Ces fonctions peuvent appartenir à trois ensembles, à savoir le front office (recherche et négociation de financements, émission de dette), le middle office (analyse des financements, stratégie et publications) et le back office (entretien de la base de données relative à la dette, règlement/livraison des opérations, suivi des décaissements). Les standards ne recommandent toutefois pas l'adoption d'un organigramme « en trois divisions », le nombre de subdivisions devant être adapté à l'ampleur des tâches effectivement réalisées dans le contexte local.

Graphique 7 – Les fonctions d'une agence de gestion de la dette publique



En termes de répartition des fonctions au sein de la DND-APD, il apparaît également que la plupart des fonctions de gestion de la dette sont exercées conjointement par la plupart des divisions. Certaines fonctions du front, middle et back office sont simultanément exercées par les divisions techniques, en particulier par les divisions de la dette intérieure et la division de la dette extérieure. Cette action conjointe ne résulte pas nécessairement à des doublons ou à des inefficiences mais traduit le fait que le contenu de l'arrêté d'attribution de la DND-APD ne correspond pas à ce qui a été constaté lors de l'audit. L'arrêté liste un très grand nombre de fonctions qui sont, en théorie, exercées par

chaque division mais qui, en pratique, soit ne sont pas réalisées par les divisions auxquelles elles ont été allouées, soit sont exercées conjointement entre les divisions (cf. graphique 8).

Graphique 8 – Ventilation des fonctions de front, middle et back office entre les divisions techniques de la DND-APD et les acteurs de la dette publique

	Catégories de fonctions	Tâches	Division(s) de la DND-APD responsable(s)	Autre acteur de la dette impliqué
Front office	Négo. financements	Signature des conventions de prêt Signature des conventions de dons	Dette ext., Dette int. Etudes, APD	DNIP, Min. de la Coopération
	Emission dette	OdT, APE Arriérés intérieurs	Dette int.	DGTCP
	Recherche de financements	Requêtes de financements Requêtes de dons	Dette ext., Dette int.	DNIP, Min. de la Coop
Middle office	Analyse des risques	Analyse de projets d'emprunts	Etudes, Dette ext., Dette int.	DNIP, DGPEIP
	Stratégie	MTDS, DSA, Plan de financement	Etudes (coordination)	Min. du Budget
	Reporting	Bulletin statitstique	Etudes (coordination)	Min. du Budget
Back office	Base de données	Statistiques et consolidation Archives papier	Transversalité Service Archives	DNIP, DGPEIP
	Service de la dette	Ordres de paiement Consolidation	Dette ext., Dette int.	DNIP, DGTCP
	Décaissements	Demandes de retrait de fonds	Dette ext.	DNIP

Malgré ces imperfections, la modification de l'organigramme ne fait pas l'objet d'un soutien important au sein de la direction. Lors des entretiens, la direction et les agents ont généralement fait part du besoin pour la DND-APD de revoir l'organigramme existant. Cependant, la direction ainsi que les agents ont fait part de réserves importantes au sujet d'une révision de l'organigramme, notamment lorsqu'il était envisagé de réduire le nombre de sections (au sein des divisions techniques) voire le nombre de divisions techniques. Plusieurs arguments visant à ne pas modifier en profondeur l'organigramme ont été avancés et notamment que le cadre législatif relatif à l'organisation de l'administration publique imposerait qu'une direction générale soit organisée autour d'un nombre minimum de directions techniques comprenant elles-mêmes un nombre minimum de services. Leur réduction (ou leur augmentation) pourrait donc être en contradiction avec ces règles. Il a également été avancé que le niveau des effectifs dépendrait du nombre de subdivisions de la direction. Leur réduction pourrait donc conduire à diminuer les ressources mises à la disposition de la DND-APD ou à ne pas permettre d'augmenter les effectifs. Ces conditions limitent les discussions relatives à l'élaboration collective d'un nouvel organigramme.

Recommandation 3 : Revoir l'organigramme selon une approche fonctionnelle

La révision de l'organigramme doit tout de même être conduite dans la mesure où elle peut significativement améliorer la productivité de la direction. La DND-APD doit saisir l'occasion de l'audit

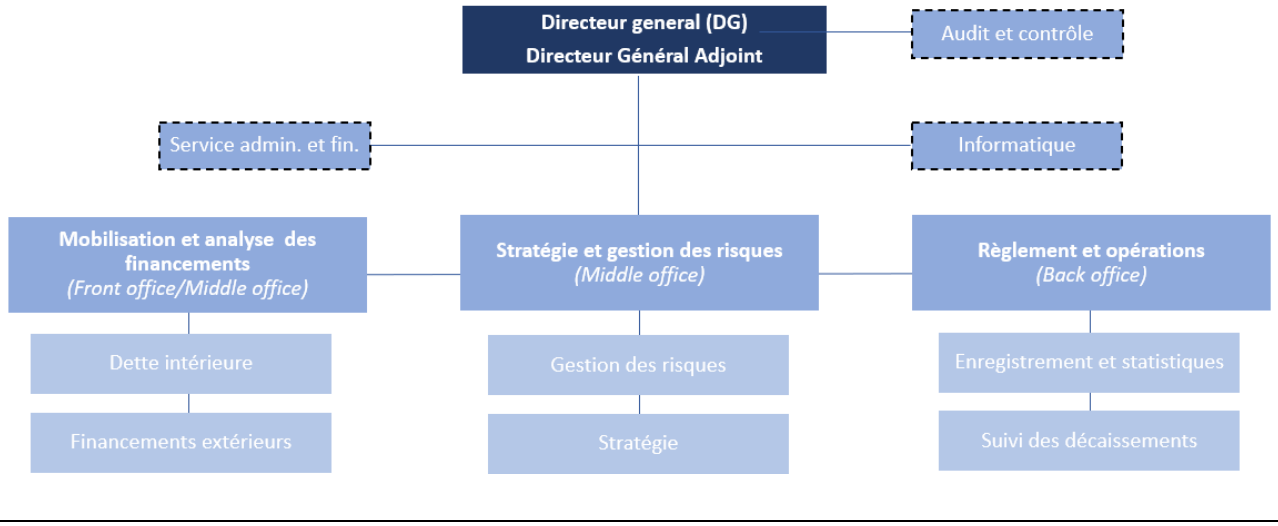
institutionnel et surtout de la réforme des cadres organiques des différentes directions du MEF pour revoir son organigramme. *Premièrement*, la réorganisation doit être informée des bonnes pratiques, qui recommandent d'organiser la gestion de la dette autour des fonctions de *front, middle* et *back office*. Cela ne conduit pas nécessairement à la subdivision de la DND-APD en trois directions techniques (cf. annexe 5, exemple du Kenya), d'autant plus que certaines fonctions de front et middle office peuvent être utilement réalisées au sein d'une même subdivision (par exemple, la recherche de financements et l'analyse des risques nécessite des compétences complémentaires qu'il peut être opportun de ne pas séparer). *Deuxièmement*, le nouvel organigramme doit prendre en compte, au moins en partie, les pratiques et règles de fonctionnement actuelles. Ainsi, si le cadre législatif en matière d'organisation de l'administration publique impose effectivement un certain nombre de directions techniques, il ne pourra en être fait abstraction. Le nouvel organigramme devrait être élaboré en concertation avec le MEF et les agents.

La proposition d'organigramme présentée dans le cadre de l'audit suggère d'adopter une organisation resserrée autour de pôles d'expertise forts. L'organigramme suggère de réduire le nombre de subdivisions (14 contre 21 dans l'organigramme actuel) et de mieux centrer le rôle de chaque division autour des fonctions de front, middle et back office (en créant notamment une nouvelle division « Règlement et opérations »). Cela aurait l'avantage principal de réunir au sein d'une même direction des agents dont les fonctions nécessitent une expertise similaire. Cette réorganisation aurait toutefois l'inconvénient de réduire le nombre de subdivisions et donc le nombre d'agents disposant du statut de personnel encadrant (chef.e.s de divisions et de sections). Il convient toutefois de rappeler que l'organisation actuelle comprend un nombre trop important de managers par rapport aux effectifs à encadrer (une vingtaine de managers pour une trentaine d'agents). Cette baisse du prestige statutaire de certains agents devrait toutefois être en partie compensée par une valorisation des tâches effectivement effectuées par les agents et correspondrait par ailleurs à la réalité (certains chefs de section n'exercent aucune fonction d'encadrement).

Plus spécifiquement, cette proposition conduirait à réorganiser la DND-APD autour de trois directions :

- **Une direction « Mobilisation et analyse des financements »** qui réunirait les 3 divisions techniques actuelles « Dette intérieure », « Dette extérieure » et « Aide Publique au Développement ». La division technique « Aide Publique au Développement » pourrait être fusionnée avec la « Dette Extérieure » au sein d'un même service « Financements extérieurs ».
- **Une direction « Stratégie et gestion des risques »** qui réunirait les agents de la division « Etude, Synthèse et Recherche de Financements » et coordonnerait ainsi les fonctions de middle office de la DND-APD.
- **Une nouvelle direction « Règlement et opérations »** pourrait être créée et agir en tant que back-office. Son rôle principal serait d'être le gestionnaire principal du SYGADE. Sa création supposerait un transfert d'agents des divisions actuelles, et surtout des services support (archives, informatique)
- **Les services support pourraient être renforcés** et notamment le service de l'audit et du contrôle, rattaché directement auprès de la direction générale afin de pouvoir servir de conseiller en matière de performance de gestion.

Graphique 9 – Proposition d'organigramme



Recommandation 4 : Adopter un arrêté d'attribution conforme au nouvel organigramme

L'adoption d'un nouvel arrêté d'attribution ne pourra se faire qu'après avoir défini le nouvel organigramme et le nouveau statut de la DND-APD. Sur la forme, l'arrêté d'attribution matérialise juridiquement l'organigramme, il ne peut donc pas être adopté avant avoir entrepris une révision de l'organigramme et pourra être adopté simultanément ou après l'adoption du décret définissant le nouveau statut de la DND-APD (s'il est décidé de réformer son statut).

La rédaction du nouvel arrêté devra être précise et conforme à la réalité des fonctions exercées par la direction. Sur le fond, le nouvel arrêté devra éviter de reproduire certaines erreurs identifiées dans l'actuel arrêté qui, d'une part, définit de façon trop générale et exhaustive les fonctions exercées par les différentes directions techniques et, d'autre part, confie parfois des fonctions similaires à différentes directions de la DND-APD ou à d'autres acteurs de la dette (créant donc de potentiels conflits d'attribution).

3.1.3. Statut de la DND-APD

Parallèlement, la question de la réforme du statut de la DND-APD est un sujet davantage discuté. Le statut de caisse autonome, tel que développé dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest s'est justifié dans des circonstances qui ne sont pas réunies en Guinée : le portefeuille de dette guinée est peu complexe, n'implique pas d'activité sur les marchés financiers et ne nécessite pas encore le recrutement d'experts auxquels offrir des conditions d'emploi exorbitantes du cadre de la fonction publique. La DND-APD disposant déjà d'une autonomie de gestion et d'effectifs suffisants pour exercer ses missions essentielles, il n'apparaît pas nécessaire, à ce stade, d'envisager la création d'une agence ou caisse autonome de gestion de la dette (cf. graphique 9).

Recommandation 5 : Revoir le décret d'attributions du MEF afin de faire de la DND-APD une Direction Générale de la Dette

S'il n'est pas nécessaire à ce stade d'envisager la transformation de la DND-APD en agence ou caisse autonome, l'élévation de la DND-APD au niveau de direction générale semble aisément faisable. Cette réforme nécessiterait une révision des normes réglementaires (décret d'attribution et arrêté d'attribution) et pourrait contribuer à améliorer la gestion de la dette publique en Guinée en permettant à la DND-APD d'avoir un statut équivalent à des directions exerçant des activités proches (la DGTCP et la DGPEIP ayant été récemment élevées au niveau de directions générales). La direction disposerait alors d'une légitimité accrue pour centraliser les fonctions et informations nécessaires à une bonne gestion de la dette publique.

Graphique 10 – Avantages/Inconvénients des différentes pistes de réforme du cadre organique

Option	Direction Nationale	Direction Générale	Agence/Caisse autonome
?	- Divisions > Sections - Faible autonomie (gestion et décisionnelle)	- Dir. > Div. > Sections - Autonomie renforcée (gestion)	- Budget/organisation propre - Autonomie forte - Statut hybride
+	✓ Pas de modification du cadre organique ✓ Agilité ✓ Conforme à la taille des effectifs actuels	✓ Cohérence intra-ministérielle ✓ Conforme à l'ambition de la LORF ✓ Moyens accrus	✓ Recrutement de profils experts ✓ Possibilité de conduire des opérations de marché ✓ Réorganisation fonctionnelle du service
−	× Déséquilibre avec les autres acteurs × Moins d'autonomie de gestion × Moins de légitimité × Moins de moyens	× Risque de « coquille vide » × Fonctionnement en silo accru × Réorg. Préalable nécessaire (F/M/B)	× Conditions préalables à remplir (maturité du marché de la dette) × Risque d'image fort
	Immédiat (statu quo)	+/- 1 an	Moyen terme

3.1.4. Communication et flux de travail au sein de la DND-APD

La communication au sein de la DND-APD est perçue comme étant insuffisante. Il ressort de l'analyse SWOT que malgré le partage de certaines compétences entre les divisions, les agents connaissent trop peu certains de leurs collègues et leurs responsabilités. Ce manque d'échanges formels et informels pourrait être lié au renouvellement récent d'une partie des agents. La communication de la direction vers les agents a également été pointée comme insuffisante, notamment concernant les logiques d'allocation des dossiers entre les divisions. Cette communication « top-down » n'est toutefois pas apparue comme inexistante, l'auditeur ayant pu constater qu'en début de mission et en fin de mission, les échanges entre les agents et la direction étaient denses et réguliers.

Recommandation 6 : Permettre et organiser une mobilité interne accrue

La mobilité interne pourrait être facilitée pour fluidifier la communication interne et améliorer l'attractivité de la direction. La DND-APD fait l'objet, comme d'autres directions du MEF, d'un turnover important. La possibilité de diversifier les parcours professionnels des agents par des mobilités horizontales a été mentionnée à plusieurs reprises comme une source de motivation. La possibilité d'effectuer plusieurs fonctions au sein de la direction serait également bénéfique pour la direction elle-même en limitant le fonctionnement « en silo » et en améliorant les échanges d'informations au sein de la direction. Il conviendrait donc de permettre et d'organiser cette mobilité horizontale au sein des divisions mais également entre les divisions, surtout lorsque ces dernières partagent des fonctions similaires.

La DND-APD ne dispose pas de procédures documentées, ce qui rend également plus compliquée la rationalisation des flux de travail. L'organisation du travail et la coordination au sein de la DND-APD ne peut s'appuyer sur un manuel de procédures définissant de façon stricte les champs de compétences et organisant la coordination nécessaire à l'atteinte des objectifs de la direction. Si un manuel de procédures a été présenté lors de l'audit, ce dernier n'a été ni adopté définitivement lors de son élaboration en 2015, ni mis à jour depuis. Le manuel est particulièrement riche et précis au sujet de la gestion des ressources humaines, définissant notamment les fiches de poste et procédures administratives internes, mais concerne relativement peu les procédures des fonctions de gestion de la dette à proprement parler (50 pages sur un document de 126 pages).

Recommandation 7 : Revoir le manuel de procédures de la direction

Un exercice collectif de révision du manuel de procédures pourrait être entrepris. Le projet de manuel de procédures dont dispose la direction pourrait servir de base à cet exercice de révision, confié à des agents des différentes divisions. Cette révision doit intervenir après la révision du cadre organique. L'objectif de l'exercice serait, d'une part, d'obtenir un manuel de procédures reflétant la réalité des procédures mises en œuvre par les agents et, d'autre part, de s'assurer de leur appropriation par les agents.

3.2. Relations avec les autres acteurs de la gestion de la dette

La DND-APD ne joue que partiellement le rôle de coordonnateur de la politique d'endettement. La DND-APD reste l'acteur principal de la gestion de la dette en guinée, et est perçue comme tel par les autres acteurs de la dette. Cependant, une partie importante des fonctions qui lui sont assignées dans le cadre organique actuel lui échappe encore. C'est d'abord le cas de la gestion des décaissements d'une partie de la dette multilatérale (cf. partie 2.3). C'est également le cas de l'aide publique au développement : s'il a été indiqué lors de l'audit que la procédure de signature des conventions de dons par le MEF est traitée par la DND-APD, le suivi des dons (décaissements, enregistrement) n'est pas assuré par la DND-APD. Par ailleurs, la DND-APD n'exerce qu'une partie des fonctions qui pourraient renforcer son rôle de coordonnateur. Les lacunes identifiées par la Banque Mondiale en

matière de de publication régulière des bulletins statistiques, d'analyses de viabilité de la dette et d'une stratégie d'endettement à moyen terme sont autant d'occasions manquées de renforcer le rôle de la DND-APD en tant que coordonnateur.

Une réponse institutionnelle au problème de la coordination entre les acteurs a été la création du Comité National de la Dette, où la DND-APD aurait pu jouer un rôle central. Le Comité National de la Dette Publique réuni l'ensemble des acteurs de la dette publique **et devait permettre** de rationaliser la gouvernance en matière de dette publique. La DND-APD aurait pu y jouer un rôle central dans la préparation et l'organisation des rencontres du CNDP en étant actif au sein Commission Technique de la Dette Publique. Cependant, l'audit institutionnel n'a pas été en mesure de vérifier la fréquence des rencontres de la CNDP et de la CTDP qui, en tout état de cause, ne se réunissent pas suffisamment pour assurer un rôle de coordination en matière de gestion de la dette. Ainsi ces organes de décision et de coordination, dont la création semblait apporter une réponse intentionnelle au problème de la gouvernance de la gestion de la dette, ne se sont pas suffisamment réunis depuis leur création pour jouer leur rôle.

Recommandation 8 : Adopter une réglementation définissant strictement les responsabilités de la direction en tant que coordonnateur de la politique d'endettement

La possibilité d'adopter un acte juridique contraignant garantissant le rôle de la direction de la dette comme acteur central de la gestion de la dette pourrait être envisagé. Dans le cas où les échanges d'informations avec les autres acteurs de la dette (notamment la DNIP) continuent d'être insuffisants, il pourrait être envisagé d'adopter un décret ou un arrêté ministériel portant sur l'échange d'informations sur la dette publique. Cette réglementation, dont l'adoption a été recommandée par la Banque Mondiale dans le cadre de sa dernière mission d'assistance technique sur les rapports de la dette publique, pourrait non seulement améliorer la gouvernance de la politique d'endettement (conformément à la Déclaration de la Politique d'Endettement de 2019), mais aussi renforcer la transparence de la dette publique guinéenne.

Une réponse d'ordre technique réside dans la pleine utilisation des potentialités du SYGADE. Le logiciel SYGADE dote la direction de la dette d'un outil de gestion des données en matière de dette et permet de produire un certain nombre de rapports assurant une transparence et une fiabilité des données. Son installation dans le cadre du PAGEF a régulièrement été présentée **c**omme un argument de poids pour convaincre les autres acteurs de centraliser, au niveau de la direction de la dette, les flux d'informations relatives à la dette publique guinéenne. Les autres acteurs de la dette ont eux-mêmes réagi positivement lorsque les potentialités du SYGADE leur étaient présentées. Il convient donc de maintenir les efforts de formation pour exploiter au maximum SYGADE et conduire à court terme l'étude de faisabilité de l'interfaçage du SYGADE avec les autres systèmes de gestion des finances publiques géré par les autres acteurs de la dette.

Enfin, une réponse d'ordre juridique, visant à contraindre les échanges d'information pourrait être envisage. Le cadre juridique pourrait être clarifier afin que les conflits de compétences soient dénoués.

Cela pourrait intervenir par la révision du cadre réglementaire organisant la répartition des fonctions au sein du MEF.

Recommandation 9 : Former des référents « dette » au sein des acteurs de la dette

Afin de s'affirmer comme l'acteur central de la gestion de la dette, la direction pourrait entreprendre de former certains agents des autres acteurs à la gestion de la dette. L'objectif de ces courtes formations serait d'une part de permettre une meilleure prise en compte par ces acteurs des enjeux liés à la gestion de la dette et d'autre part de renforcer la culture de collaboration entre les acteurs de la dette. La formation pourrait porter sur les fondamentaux de la gestion de la dette et le fonctionnement de ses instruments (le SYGADE, par exemple). Ces formations pourraient également être élargies aux corps d'inspection et de contrôle (IGF, Cour des comptes).

Cependant, il est probable que les difficultés en matière d'échanges d'informations entre les différents acteurs de la dette se maintiennent tant que la culture du travail « en silo » ne sera pas abandonnée. Les réponses institutionnelles, techniques et juridiques demeureront insuffisantes si les pratiques au sein des organisations entre les acteurs n'évoluent pas. L'audit institutionnel a constaté une faible prise en considération des bénéfices liés à une centralisation de certaines fonctions de gestion de la dette et à un renforcement du rôle de la direction de la dette.

Recommandation 10 : Impliquer les autres acteurs de la dette dans les publications stratégiques annuelles liées à la gestion de la dette publique.

La conduite d'un exercice d'analyse de viabilité de la dette impliquant les différents acteurs de la dette serait également un moyen de renforcer la culture d'échanges entre les agents. La Déclaration de politique d'endettement public prévoit déjà que la DND-APD doit publier annuellement une stratégie d'endettement public à moyen terme et une analyse de viabilité de la dette. Ces deux documents définissant le cadre stratégique de la dette publique doivent être en théorie élaborés conjointement avec les autres acteurs de la dette. Jusqu'à présent, la publication de ces documents a été perçue comme une prérogative appartenant intégralement à la DND-APD. La direction de la dette devrait au contraire la partager davantage avec les autres acteurs de la dette et se placer ainsi, de facto, comme un réel coordonnateur de la politique d'endettement. Concrètement, un séminaire d'une semaine pourrait être organisé par la direction avec des représentants des principaux acteurs de la dette avec comme objectif de conduire une AVD ou la publication d'une SDMT. Le FMI (AFRITAC) pourrait être sollicité pour participer à la préparation et l'animation de ce séminaire.

4. Annexes

Annexe 1 – Documents réunis dans le cadre de la revue documentaire

Nom du document	Auteur	Source
Cadre juridique		
Constitution de la République de Guinée du 22 mars 2020	République de Guinée	https://guilaw.com
Loi Organique Relative aux Lois de Finances du 12 août 2012	République de Guinée	http://droit-afrique.com
Loi L/2018/025/AN du 03 juillet 2018 portant Organisation Générale de l'Administration Publique.	République de Guinée	https://foda.gov.gn
Déclaration de Politique d'Endettement Public du MEF du 27 juin 2019	MEF	https://www.mef.gov.gn
Décret D/2022/0578/PRG/CNRD/SGG du 12 décembre 2022 portant attributions et organisation du MEF	MEF	DND-APD
Arrêté n°5916/MEF/CAB/2011 du 09 novembre 2011 portant attributions et organisation de la DND-APD.	MEF	DND-APD
Arrêté A/2023/1056/MEFP/CAB/SGG du 23 mars 2023 portant attributions et organisation de la DGPEIP	MEF	DGPEIP
Stratégie et procédures de gestion de la dette		
Stratégie de Gestion de la Dette à Moyen Terme 2022-2026	DND-APD	https://mefp.gov.gn
Guide des souscripteurs dans les Obligations du Trésor émises sur le marché des valeurs du Trésor par Adjudication	MEF et BCRG	https://.mef.gov.gn
Projet de manuel de procédures de la DND-APD (version de mars 2015)	DND-APD	DND-APD
Rapports d'audit et d'évaluation de la gestion de la dette		
Evaluation de la Performance de la Gestion de la Dette (DeMPA - mai 2018)	Banque Mondiale	https//worldbank.org
Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques (PEFA – Juin 2018)	FMI	https://www.pefa.org
Analyse de viabilité de la dette (DSA – Juin 2021)	Banque Mondiale - FMI	https://worldbank.org
Projet de rapport d'évaluation élaboré par le Service d'Audit de la DND-APD (2022)	Service d'Audit de la DND-APD	DND-APD
Rapport final de l'audit des arriérés intérieurs de la République de Guinée pour les exercices 2014 – 2022 (Février 2023)	Cabinet C2G Conseil dans le cadre du PAGEF	PAGEF

Projet de rapport de la mission sur les rapports de la dette publique (avril 2023)	Banque Mondiale	Banque Mondiale

Annexe 2 – Personnes rencontrées au cours de la missions sur place de juin 2023

Prénom et NOM	Fonctions	Courriel
Ministère de l'Economie et des Finances de Guinée (MEF)		
M. Abdoulaye TOURE	Secrétaire Général	N/A
Direction Nationale de la Dette et de l'Aide Publique au Développement (DND-APD)		
M. Thierno I. BAH	Directeur National	dndapd@mefp.gov.gn
M. Diakite HAMZATA	Directeur National Adjoint	hamzadette@yahoo.fr
Division Etudes, Synthèses et Recherches de Financement		
M. Moussa DIARE	Chef de division (par intérim)	moussadiare2017@gmail.com
Mme Aicha N. KOUMBASSA	Cheffe de la section Statistiques et Information	Koumbassaaicha2@gmail.com
M. Oumar KANDE	Chargé d'Etudes	kandeoumar5220@gmail.com
M. Aissata KABA	Chargé d'Etudes	sassakaba8@gmail.com
M. Mamadou A. BARRY	Chargé d'Etudes	thiernojo2@gmail.com
Division Dette intérieure		
M. Barry TIDIANE	Chef de division (en disponibilité)	barrytidiane@yahoo.fr
M. Fode A. SACKO	Chef de division (par intérim)	N/A
Mme Assiatou BALDE	Cheffe de la section Consolidation (par intérim)	N/A
Mme Aissata CAMARA	Chargée d'étude	N/A
M. Ousmane DIANE	Chargé d'étude	N/A
M. Alassane DIALLO	Chargé d'étude	alassjalloh@gmail.com
Division Dette extérieure		
M. Ibrahima S. DIABY	Chef de division (par intérim)	Diabydette129@gmail.com
Mme Miriam DIALLO	Cheffe de la section Dette Multilatérale (par intérim)	olemirra5@gmail.com
M. Mamadou G. BAH	Stagiaire	N/A
Division de l'Aide Publique au Développement		
M. Issiaga BANGOURA	Chef de division (par intérim)	N/A
M. Oumar T. Diallo	Chargé d'étude	N/A
Mme Mariama KABA	Chargée d'étude	N/A
Autre services		
M. Koïkoï KOÏVOGUI	Chef du service Audit	Ilkkoi@yahoo.fr
M. Kandas CONDE	Chef du service informatique (par intérim)	Condekandas44@gmail.com
M. Fassou CHERIF	Chef du service Archives et documentation	N/A
M. Seydouba CAMARA	Chef du service Administratif et Financier	seydoubanaby34@gmail.com
Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP)		
M. Mourana SOUMA	Directeur Général	N/A
M. Lancinet KAKORO	Directeur Général Adjoint	N/A

M. Abdouramane SYLLA	Chef de la division des Affaires Monétaires et Financières	N/A
Direction Nationale des investissements publics (DNIP)		
M. Ibrahima S. CAMARA	Directeur National	N/A
M. Oumar BARRY	Directeur National Adjoint	N/A
M. Mamadou TOUNKARA	Division Budgétisation et Exécution Financière	tounkaratom@gmail.com
Direction Générale du Patrimoine de l'Etat et des Investissements Privés (DGPEIP)		
M. Ali SYLLA	Direction Technique du Portefeuille de l'Etat	alisylla.dgpeip@outlook.com
M. Mamady TOURE	Direction Technique du Portefeuille de l'Etat	toumad2000@yahoo.fr
Ministère du Plan et de la Coopération Internationale		
Mamadou TOURE	Secrétaire Général	sg@mpci.gov.gn
Banque Centrale de la République de Guinée (BCRG)		
Direction Générale du Crédit et des Changes		
M. Hamidou BARRY	Directeur de la Politique Monétaire et du Crédit	hamidou.barry@bcrg-guinee.org
M. Almamy II SYLLA	Directeur des Opérations de Changes	almamy2.sylla@bcrg-guinee.org
Partenaires Techniques et Financiers (PTF)		
M. Nicolas LECRIVAIN	AFD - Directeur Adjoint de l'agence de Guinée	lecrivainn@afd.fr
M. Carlos ACERO CASAMITJA	Délégation de l'UE – Chargé de programme	carlos.acero-casamitja@eeas.europa.eu
M. Fatoumata L. DIALLO	FMI Economiste auprès du Représentant résident du FMI en Guinée	fdiallo2@imf.org
M. Soltani CHAKER	FMI – AFRITAC Ouest – Conseiller en gestion de la dette	CSoltani@imf.org
M. Judicael GUIHY	FMI – Financial Sector Expert	JGuihy@imf.org
M. Aristide KARANGWA	FMI – Expert détaché à la DGTCP	AKarangwa@imf.org
M. Boulel TOURE	Banque Mondiale – Economiste principal	ntoure5@worldbank.org
M.David MIHALYI	Banque Mondiale – Economiste sectoriel	dmihalyi@worldbank.org
Mme Christina A. WOOD	Banque Mondiale – Economiste pays	cwood@worldbank.org
Mme Manuella JANDER	CNUCED – Chargée de programme	manuela.jander@unctad.org
M. Claude GHOUZI	C2G - Consultant international en charge de l'Audit des arriérés intérieurs dans le cadre du PAGEF	c2gcameroun@orange.fr

Annexe 3 – Analyse SWOT

Restitution de l'analyse SWOT conduite par les agents de la DND-APD dans le cadre d'un atelier coopératif conduit le jeudi 8 juin 2023

Forces

Equipe
- Esprit d'équipe (cohésion)
- Compétence des agents FMB
- Célérité dans le traitement des dossiers

Bon exercice des fonctions
- Négociation avec les acteurs du marché financier Assiduité des agents (contact avec les investisseurs et créanciers)
- Atteinte des objectifs
- Service de la dette ext.
- Mobilisation des ressources internes (développement des OdT)
- Audit des arriérés (→ Opportunités)
- Installation du Sygade

Organisation
- Bon management

Faiblesses

Informations
- Gestion des DRF > base de données incomplète
- Sociétés publiques : absence d'informations suffisantes sur les sociétés publiques (notamment prêts rétrocédés)
- Manque d'information sur l'APD

Management des moyens
- Moyens et mobilisation du service audit
- Manque de communication interne entre divisions (pas forcément top>down), notamment dons extérieurs.
- Manque d'utilisation efficace du personnel > turnover
- Respect de la hiérarchie

Moyens
- Manque de soutien financier > motivation
- Manque de matériel
- Plan de formation

Menaces

- Absorption par d'autres services extérieurs
- Amplification du turnover Sy gade
- Conflits d'attribution/compétence avec la DGTCP

Opportunités

- Politique gouvernementale
- Pérennisation du logiciel SYGADE (données fiables en temps réel)
- Audit organisationnel et le travail en groupe
- Audit des arriérés intérieurs
- Elaboration de la SDMT
- Opportunités de formation en matière de gestionnaire de dette
- Rénovation des locaux

Analyse SWOT conduite par l'auditeur

Forces

Front office:
- ✓ Approbation de la dette et des garanties
- ✓ Succès des OdT

Back office
- ✓ SYGADE
- ✓ Appels échéances

Middle office:
- ✓ 1ere MTDS/DSA
- ✓ Dette intérieure

Fonctions support
- ✓ Dynamisme RH
- ✓ Organigramme

Faiblesses

Front office:
- × Négo. dette extérieure
- × Coordination BdT/OdT
- × APD

Back office
- × Décaissements
- × Risque opérationnel
- × Digital

Middle office:
- × Capacités analyse fin.
- × Vision stratégique
- × Gestion des risques

Fonctions support
- × Répartition effectifs
- × Rémunération
- × Plan de formation

Menaces

Internes
- ❑ Traitement des arriérés de paiement
- ❑ Incapacité de répondre aux attentes
- ❑ Insatisfaction des agents

Externes
- ❑ Concurrence administrative

Opportunités

Internes
- \+ Installation de SYGADE
- \+ Revue en cours du cadre juridique

Externes
- \+ Soutien politique
- \+ Soutien des PTF (dont le PAGEF)

Annexe 4 - Evaluations et recommandations relatives à la gestion de la dette formulées dans le cadre de précédents audits et missions d'assistance techniques

Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques (PEFA – FMI – Juin 2018) :

	Note	Justification de la notation
PI-13 : Gestion de la dette	**C+**	Méthode de notation M2
13.1 Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties	C	Les données sur les conventions, les tirages et le service de la dette sont enregistrées. Les appels d'échéance des créanciers sont enregistrés dès réception, les autres données sont rapprochées trimestriellement avec les bailleurs de fonds. Un rapport de gestion est établi chaque année
13.2 Approbation de la dette et des garanties	A	La loi de finances annuelle précise que les emprunts sont contractés par le ministre des finances. La LFRF stipule que seul le ministre chargé des finances est habilité à signer des garanties. Le Comité national de la dette publique donne un avis préalable à tout engagement d'emprunt. La DND-APD est le seul organisme assurant la gestion courante de la dette.
13.3 Stratégie de gestion de la dette	D	Une stratégie de la dette a été préparée en 2016. Le DPBP 2018-2020 rappelle cette stratégie, mais ne fournit pas d'éléments précis et chiffrés sur sa mise en œuvre.

Evaluation de la Performance de la Gestion de la Dette (DeMPA – Banque Mondiale et FMI – mai 2018) : Principaux éléments du cadre de gestion de la dette et les domaines de réforme en suspens

Forces	Domaines à améliorer
Gouvernance et développement de stratégie	
• La loi organique (2012) centralise les emprunts et les émissions de garanties au sein du MEF; • Délégation de pouvoirs claire au sein du MEF par arrêtés ministériels; travail interministériel soutenu par des comités bien qu'ils ne soient pas tous actuellement opérationnels • Manuel opérationnel en place; • Le personnel de la DNDAPD bénéficie de formations périodiques;	• Renforcer le cadre juridique en définissant les objectifs des emprunts extérieurs et les exigences en matière d'élaboration de stratégies; • Améliorer la mise en œuvre du cadre juridique en veillant à ce que les comités soient opérationnels ; • Actualiser, publier et approuver la stratégie de gestion de la dette - en mettant l'accent sur les compromis coûts / risques; • Rédiger un bulletin statistique et élargir la section sur la dette dans le rapport annuel.

Emprunts et activités connexes	
• Pratiques d'émission bien documentées et fondées sur le marché pour la dette intérieure; • Calendrier mensuel d'émission des bons du Trésor pour le trimestre à venir; •Implication des conseillers juridiques au processus de négociation de la dette extérieure; • Évaluation de l'impact majeur du prêt sur les indicateurs de solvabilité et de liquidité.	• Renforcer les capacités de la DNDAPD sur la dette intérieure; • Renforcer la coordination entre le Trésor et la DNDAPD; • Renforcer et régulariser les relations avec les investisseurs; • Le plan d'émission des bons du Trésor ne doit pas être basé uniquement sur les objectifs de trésorerie, mais doit également tenir compte de leur rendement différent à l'échéance.
Prévision des flux de trésorerie et gestion du solde de trésorerie	
• Le Trésor tente de lisser le solde de trésorerie en utilisant des bons du Trésor.	• Ajuster le calendrier des bons du Trésor sur une base hebdomadaire en fonction des besoins prévisionnels; • Opérationnaliser le compte unique du trésor.
Dossier sur la dette et gestion du risque opérationnel	
• Les données sur la dette, même si elles ne sont pas exhaustives, sont à jour. • Une autorisation signée par deux personnes est en place pour traiter et autoriser les paiements; • Registre des valeurs mobilières national moderne.	• Adopter un système de comptabilisation de la dette pour renforcer l'enregistrement de la dette (reflétant toutes les conditions financières figurant dans la base de données sur la dette) et limiter le risque opérationnel; • Sauvegarder périodiquement la base de données de la dette; • Elaborer des directives pour la gestion des risques opérationnels; • Créer une base de données complète sur la dette (intérieure + extérieure).

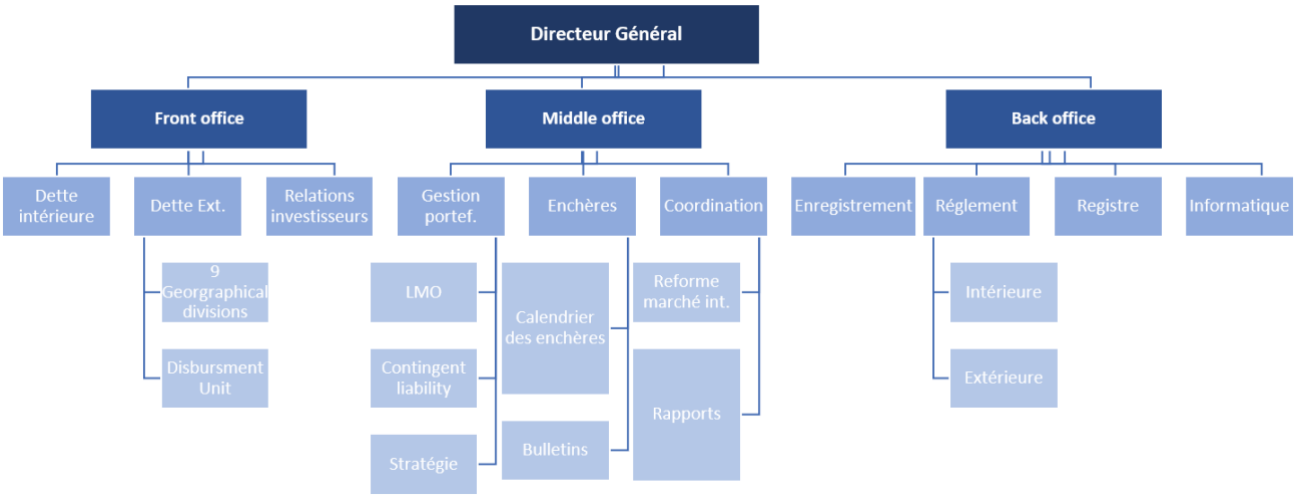
Projet de rapport d'évaluation élaboré par le Service d'Audit de la DND-APD (2022) : Recommandations.

- L'équipement de tous les services de la Direction en outils informatiques constitue la première urgence à laquelle la Direction doit faire face.

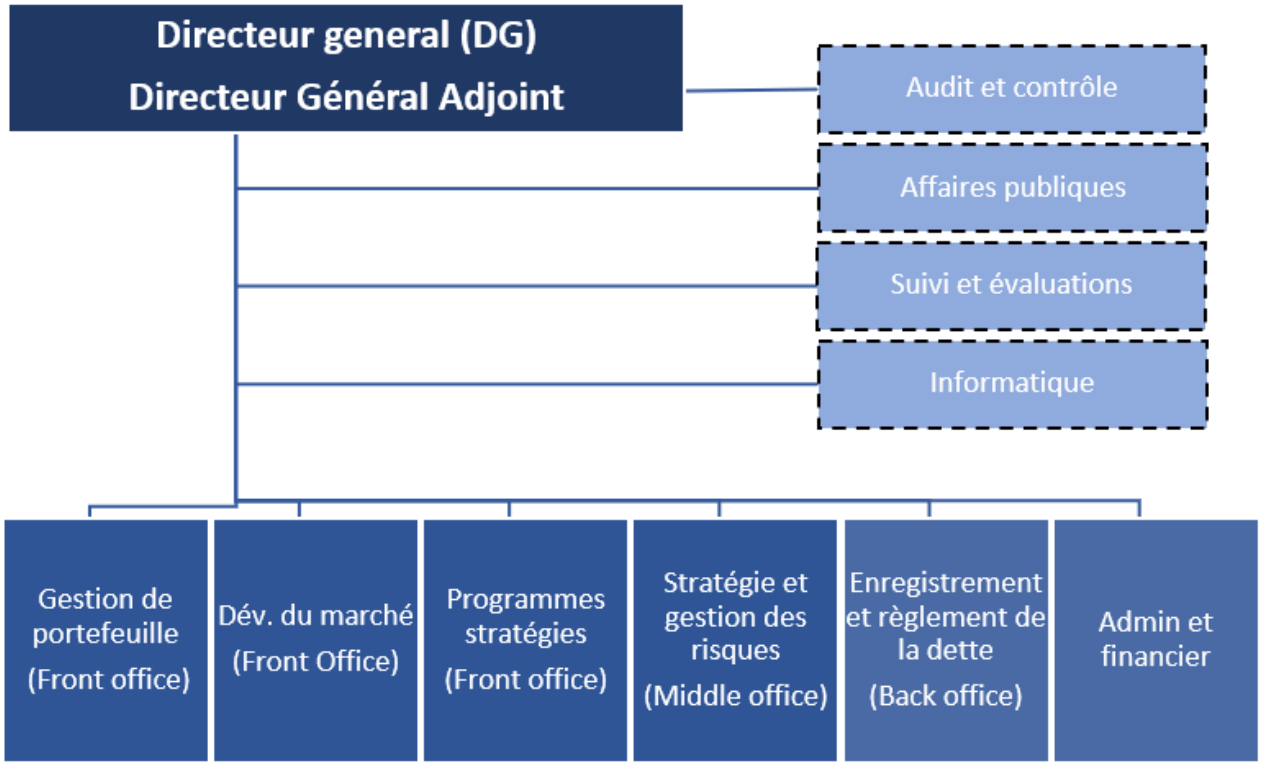
- L'instauration d'un climat de bonne collaboration entre le personnel, le travail d'équipe, la transparence dans la gestion, la loyauté, la disponibilité et la complémentarité constitue les clés de la réussite.
- Meubler le cade organique et organiser le renforcement de capacité du personnel.
- L'exploitation judicieuse du personnel existant par la responsabilisation du personnel à tous les niveaux.
- Faire l'éventaire des créances auditées pour déterminer le stock de la dette intérieure et le nombre de dossiers de demande de créances non auditées.
- La dette domestique ne peut être libérée en monnaie étrangère, elle doit toujours être libérer en monnaie nationale pour éliminer le risque de change.
- Procéder à la régularisation des paiements d'intérêt sur bon de trésor pour une traçabilité.
- Rendre opérationnelle le groupe technique de la dette pour l'analyse de viabilité de la Dette (AVD), la mise à jour de la stratégie de la dette à moyen terme (SDMT).
- L'amélioration du cadre de travail à travers l'accélération des travaux de rénovation de l'ex-Direction Nationale du Trésor et de comptabilité publique.
- Mettre à l'abri les travailleurs de la Direction du minimum vital à travers des primes d'incitation et/ou demander un statut particulier pour le personnel.
- Responsabiliser la structure compétente en matière d'analyse et d'étude d'offre de financement.
- Faire un courrier officiel aux services détentrices des données statistiques pour la production de bulletin statistique de la dette pour leur indiquer la date limite de dépôt des données.
- Faire profiter tout le personnel au stage et formation de perfectionnement.
- Créer une autonomie de gestion de la Direction en matière de connexion internet.
- Réviser l'arrêté portant attribution et organisation de la Direction pour éviter les conflits de compétences.
- Rendre fluide la circulation des informations entre les services de la Direction mais aussi avec les autres structures.
- Mettre en place une base de données pour le suivi de l'aide au développement.
- Doter le service informatique de personnel compétant en nommant au poste de chef de section un ingénieur informaticien pour assurer le suivi de l'installation, la programmation et la gestion du serveur et le nouveau logiciel de gestion de la dette publique. Faire assister le chef de section par trois aide-ingénieurs pour assurer l'assistance réseau, l'assistance système et l'assistance maintenance.
- Il est impératif et urgent de trouver une grande salle pour mettre à la disposition du Service Archives et Documentations pour éviter de perdre de la mémoire des archives de la Direction.
- L'informatisation des archives doit être une des priorités de la Direction et pour cela, il faut mettre à la disposition du service des outils adéquats (Ordinateurs, disque externe d'une très grande capacité etc.)
- Faire la collecte des documents de formation (séminaire, atelier, stage…) sur la gestion de la dette pour constituer une bibliothèque.

Annexe 5 – Organigrammes d'autres agences de la dette

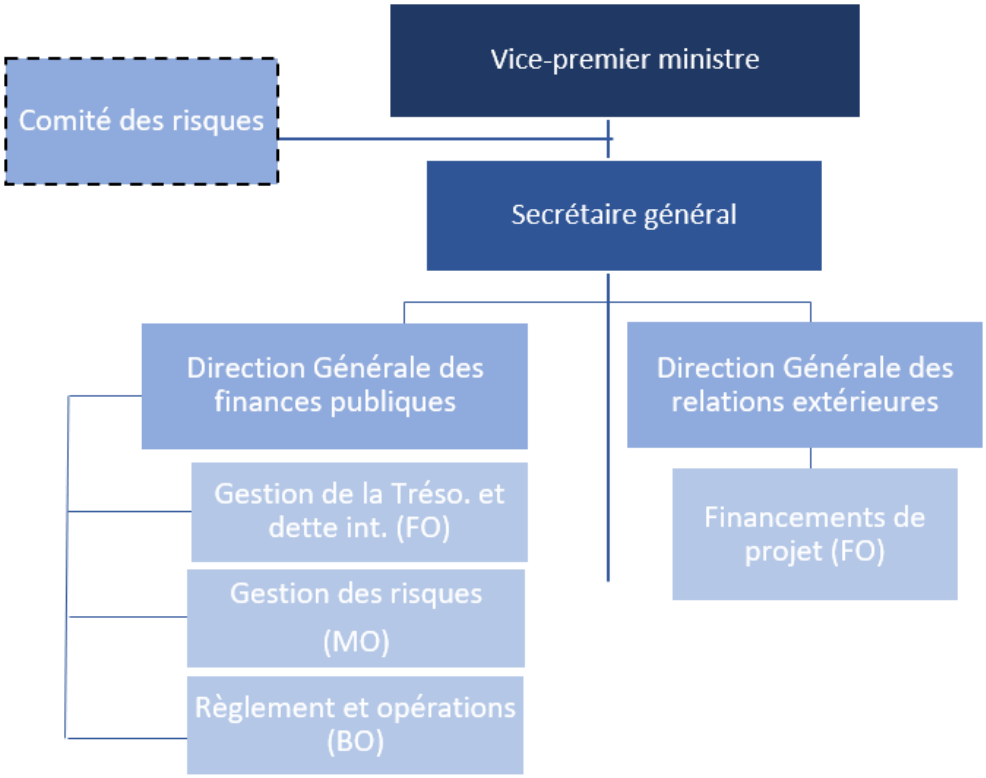
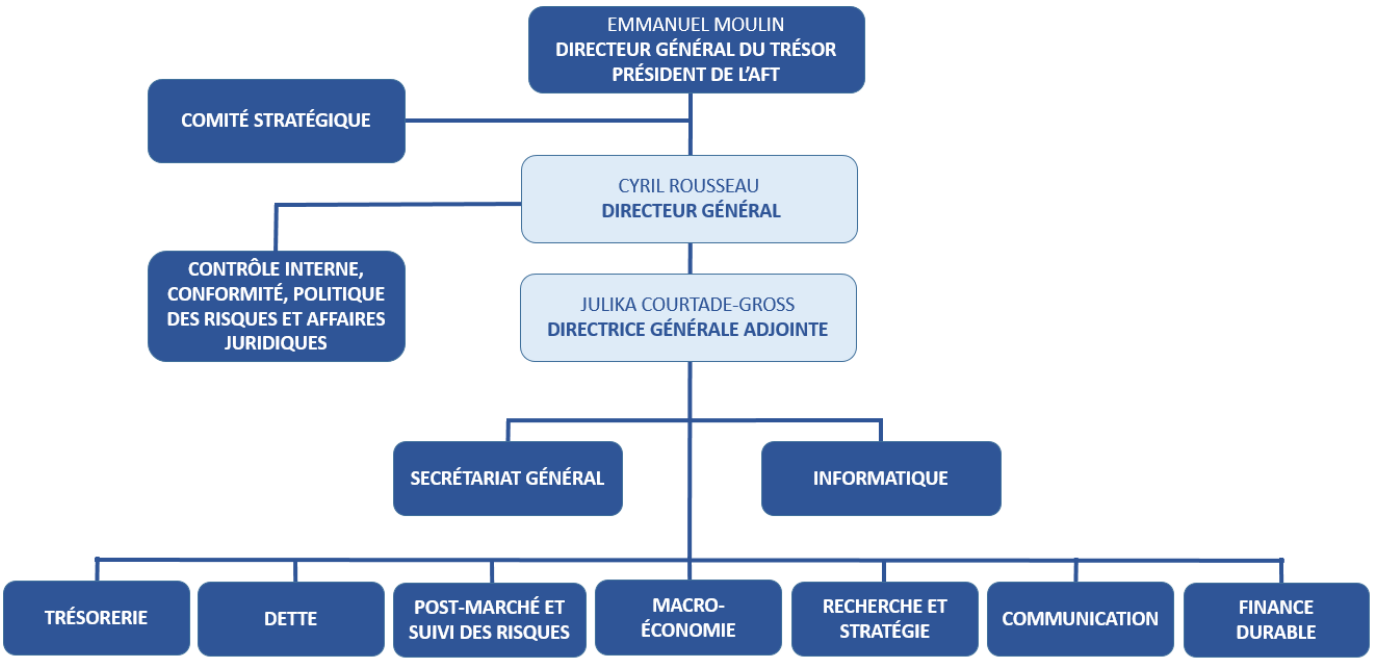
Exemple du Kenya



Exemple du Nigéria



Exemple de la Turquie



Exemple de la France