



**INTERCENTRALE (CNTG-USTG) CSI/Afrique- CFDT-INST BELLEVILLE
COMITE D'ANALYSE ET DE RECHERCHE SYNDICALE DE GUINEE
(CARES-GUINEE)**

Projet : « Soutenir l'action syndicale en matière économique pour faire du travail décent une réalité en Afrique »

RAPPORT FINAL DE RECHERCHE

THEME

**LE CADRE INSTITUTIONNEL ET LEGAL DU PROCESSUS BUDGETAIRE DE
L'ETAT ENGUINEE, LES ETAPES DU CYCLE BUDGETAIRE ET LES ACTEURS
IMPLIQUES.**

Projet Cofinancé par :



Septembre 2019

SOMMAIRE

SOMMAIRE 2

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS..... 3

REMERCIEMENTS..... 4

AVANT PROPOS 5

INTRODUCTION 6

Partie I CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE DU PROCESSUS

D’ELABORATION DU BUDGET EN GUINEE..... 8

Partie II- Le processus d’élaboration du budget de l’Etat en Guinée, les étapes du cycle budgétaire et les acteurs impliqués..... 12

Partie III : Le Rôle des Syndicats dans le processus budgétaire et le cycle budgétaire... 26

CONCLUSION 31

BIBLIOGRAPHIE..... 33

ANNEXES 34

TABLE DES MATIERES 44

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AN : Assemblée Nationale

CC : Cour des Comptes

CES : Le Conseil Economique et Social

CFU : Contribution Foncière Unique

CNT : Conseil National de la Transition

DAAF : Direction Nationale des Affaires Administratives et Financières

DNPIP : Direction Nationale de la Promotion des Investissements Publics

DNT : Direction Nationale des Taxes

DNI : Direction Nationale des Impôts

DNP : Direction Nationale de la Production

DNCF : Direction Nationale du Contrôle Financier

DND : Direction Nationale des Douanes

MEF : Ministère de l'économie et des finances

MB : Ministère du budget

MT : Ministère du Travail

MPC : Ministère du Plan et de la coopération

UEMOA : Union Economique Monétaire Ouest Africain

PIB : Produit Intérieur Brut

CEDEAO : Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest

TOFE : Tableau des Opérations Financières et économiques

LORF : Lois Organiques Rectificatives des Finances

CNT : Conseil National de Transition

CED : Comptable d'Engagement des Dépenses

PTF : Partenaires Techniques et Financiers

LOF : Lois organiques des finances

DNT : Direction Nationale des Taxes

DND : Direction Nationale des Dettes

DNCF : Direction Nationale de la Contribution Foncière

DNB : Direction Nationale du budget

DNI : Direction Nationale des Impôts

DNDIP : Direction Nationales des Dépenses et Importation des Produits

REMERCIEMENTS

L'équipe de recherche exprime ses sincères remerciements aux différents cadres et agents du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique via l'Université Général Lansana Conté de Sonfonia, le Ministère de l'économie des finances et le Ministère du budget qui ont bien voulu lui apporter un appui lors de la recherche documentaire sur le budget de l'Etat de Guinée, le cadre institutionnel et juridique , les étapes du cycle ainsi que les acteurs impliqués dans la procédure budgétaire en Guinée.

Elle exprime sa profonde gratitude aux partenaires de la CSI/Afrique, CFDT- et à travers l'Institut belle ville qui ont bien voulu financer ce projet : « **soutenir l'action syndicale en matière économique pour faire du travail décent une réalité en Afrique** » piloté par le CARES de Guinée. Cet appui qui, reste un moyen sûr et efficace de renforcement des capacités d'intervention des organisations syndicales guinéennes pour l'amélioration des conditions de vie et de travail des travailleurs de Guinée qui doivent aussi recevoir ses remerciements.

De même ces remerciements vont enfin aux différentes organisations syndicales CNTG et USTG parties prenantes du projet qui, ont eu confiance en l'équipe en lui apportant leur soutien financier et matériel pour la réussite des travaux de recherche.

AVANT PROPOS

L'analyse du budget est l'affaire de tous les acteurs sociaux et donc elle interpelle toutes les tendances sociopolitiques à s'intéresser au processus d'élaboration du budget ; savoir l'analyser en y décelant les niches si possibles afin de proposer des alternatives crédibles dans les débats portant sur les questions de développement socioéconomiques de la Guinée.

La prise en compte des priorités de tous les acteurs dans le budget pour le rendre au service du peuple est l'idéal car une bonne répartition des ressources résout en amont les crises sociales. Par ailleurs, l'implication du syndicat en tant que défenseur des intérêts moraux et matériels des travailleuses et travailleurs dans le processus d'élaboration du budget est une nécessité car ceci peut présenter des avantages comme :

- ✓ La socialisation du processus budgétaire ;
- ✓ La démocratisation de l'analyse du budget ;
- ✓ La facilitation des négociations tripartites et collectives etc.

Le tripartisme est un cadre de dialogue social prévu par l'article 58 de la constitution guinéenne. Pour mieux préserver le Dialogue social en Guinée, le syndicat a initié la création du CNDS (Conseil National de Dialogue Social) qui malheureusement n'est pas encore opérationnel. Cette institution aura

Pour rôle, de discuter en amont toutes les questions de politiques économiques et sociales tout en prenant en compte les préoccupations des travailleurs. Ceci permettrait d'éviter les perpétuelles crises sociales en Guinée.

Le Comité d'Analyse et de Recherche Syndicale de Guinée, sous la houlette de l'inter centrale (CNTG-USTG) conscient de l'insuffisance d'expertise des leaders syndicaux dans l'analyse du budget et sous l'appui technique du mouvement syndical guinéen tente de renforcer les capacités de ces derniers sur l'analyse du budget en vue de contribuer à renforcer leur capacité lors des débats avec le gouvernement sur les questions de politiques économiques et budgétaires.

Ce présent document, fruit de la recherche de CARES-Guinée servira de document technique pour le mouvement syndical lors des négociations tripartites et collectives, des forums et colloques. Il orientera les syndicalistes dans les prises de position sur les questions fondamentales liées au droit du travail et des travailleurs (es).

INTRODUCTION

En Guinée, l'élaboration actuelle du budget général de l'Etat ne prend pas en compte suffisamment les préoccupations des syndicats. Par ailleurs l'action syndicale sur le budget est très limitée car les capacités des syndicats en matière d'analyse du budget sont relativement faibles.

Cette situation engendre l'incompréhension entre le gouvernement et les syndicats dans la gouvernance budgétaire et souvent ouvre droit à des crises sociales.

Aussi, la mal gouvernance, l'impunité, la corruption, surtout dans le cadre de la passation des marchés publics, constituent l'une des causes essentielles de la diminution du pouvoir d'achat des populations.

Dans le souci de faire des syndicats des acteurs majeurs dans le processus budgétaire, la Confédération Syndicale Internationale Région Afrique accompagne les syndicats guinéens à travers le projet : « soutenir l'action syndicale en matière économique pour faire du travail décent une réalité en Afrique.

L'accompagnement de la confédération syndicale internationale Région Afrique a pour but de permettre aux centrales syndicales de lire, de comprendre, d'analyser le budget afin de pouvoir prendre des positions face aux différentes lois de finances et des décisions économiques et sociales.

Cette étude répond à un besoin des CARES nationaux à l'échelle de la CEDEAO et de l'UEMOA en matière de renforcement des capacités dans le domaine de la gouvernance budgétaire.

Elle doit servir non seulement à sensibiliser les leaders et cadres syndicalistes des centrales du CARES-Guinée et au-delà du mouvement syndical Guinéen sur la thématique mais aussi les pousser à l'action.

Dans le cadre de cette recherche, les objectifs assignés sont de :

- ✓ Produire un document technique sur « Le cadre institutionnel et légal du processus d'élaboration du budget de l'Etat en Guinée, les étapes et acteurs du cycle budgétaire » une sorte d'outil d'information, de formation et d'action pour les leaders et cadres

syndicalistes des centrales du CARES Guinée et au-delà l'ensemble du mouvement syndical sur le thème ;

- ✓ Amener à l'implication effective des syndicats dans les actions de suivi et de plaidoyer concernant le budget de l'Etat et la gouvernance budgétaire en Guinée.

Le présent rapport est organisé en trois parties :

La **première partie** présente un cadre institutionnel et juridique du processus d'élaboration du budget en Guinée, la **deuxième partie** aborde le processus d'élaboration du budget de l'Etat en Guinée, les étapes du cycle budgétaire et les acteurs impliqués et la **troisième partie** présente le rôle des syndicats dans le processus et le cycle budgétaire et il est complété par cinq annexes à savoir :

- a. La loi des finances (notions, contenu et catégories) -Principes budgétaires ;
- b. Glossaire pour la compréhension, la lecture et l'interprétation de budget de l'Etat ;
- c. Quelques outils d'analyse du budget de l'Etat-Quelques parties essentielles à soumettre à l'analyse
- d. Réflexions sur la préparation du budget
- e. Tableau global de la présentation schématique du processus budgétaire en Guinée

Pour réaliser cette recherche deux approches méthodologiques sont effectuées :

- La recherche documentaire auprès des Universités de la place et via internet ;
- Des investigations auprès d'un cabinet d'étude économique.

Partie I CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE DU PROCESSUS D'ELABORATION DU BUDGET EN GUINEE

Le cadre institutionnel et juridique du processus d'élaboration du budget en Guinée est régi par des textes et dispositions aussi bien sur le plan national que sur le plan communautaire.

Chapitre 1 : Cadre juridique et institutionnel national

Il est question de traiter le cadre institutionnel national (section 1) et cadre juridique national (section 2).

Section 1 : Présentation du cadre institutionnel national et juridique

Le cadre institutionnel du processus d'élaboration du budget en Guinée repose sur trois (3) institutions :

- ✓ **Le gouvernement**, prend l'initiative d'élaboration du budget en fixant les grandes orientations budgétaires et prépare le projet du budget en dépenses et en recettes à travers les ministères en charge des finances et du budget ;
- ✓ **L'Assemblée Nationale**, participe avec le gouvernement aux fixations des grandes orientations budgétaires. Elle Examine le budget, adopte et procède à son contrôle ;
- ✓ **La Cour des comptes**, juridiction financière de l'Etat ; assure le contrôle juridictionnel du budget.

Le cadre juridique du processus d'élaboration du budget en Guinée est composé d'un arsenal juridique qui repose sur :

1. **La Constitution**, dans les dispositions des articles 72 à 80, repartit la compétence budgétaire entre les différents acteurs du processus budgétaire ;
2. **La Loi L/2012/n012/CNT portant loi organique relative aux lois de finances**, qui donne le détail du processus budgétaire en fonction des compétences des acteurs impliqués dans le processus budgétaire ;
3. **Le Règlement général sur la gestion budgétaire et la comptabilité publique**, qui explique le processus de gestion budgétaire de l'Etat et de la tenue de la comptabilité publique ;
4. **Les Lois de finances : (initiale, rectificative et de règlement)**, qui fixent le cadre annuel de l'exécution du budget de l'Etat ;
5. **Le Décret de promulgation du Président de la République**, il rend publique le budget adopté par l'Assemblée Nationale exécutoire.

- 6. Autres dispositions réglementaires**, il s'agit du décret de répartition de crédits, des arrêtés sur les budgets annuels etc.

Section 2 : Analyse du cadre institutionnel national et juridique

L'analyse du cadre juridique et institutionnel national amène à faire des observations suivantes :

1. Le cadre juridique national est favorable à la gouvernance budgétaire efficace. Dans ce sens, l'article 26 de la constitution dispose : « Quiconque occupe un emploi public ou exerce une fonction publique est comptable de son activité et doit respecter le principe de neutralité du service public. Il ne doit user de ses fonctions à des fins que l'intérêt de tous. »
2. En Guinée, l'implication du syndicat et des acteurs de la société civile dans le processus budgétaire tire son fondement dans les accords tripartites signés en 2007 entre le Gouvernement, les syndicats et la Société civile ;
3. La loi organique relative aux lois de finances de 2012 apporte les innovations suivantes :
 - La prise en compte de la politique budgétaire dans l'élaboration du budget ;
 - Limitation du taux d'endettement par la loi de finances ;
 - L'interdiction des avances de la BCRG à l'Etat ;
 - Pouvoir de régulation budgétaire entre les mains du ministre des finances pour limiter les arriérés de paiement ;
 - Basculement progressif vers une budgétisation pluriannuelle ;
 - L'intégration des fonds des bailleurs internationaux au budget national ;
 - Le développement des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée Nationale ;
 - La consolidation et la modernisation des modalités de gestion opérationnelle des dépenses ;
 - Un régime exigeant de responsabilités et de sanctions pour tous les acteurs de gestion des finances publiques, y compris les ministres.
4. Les changements relatifs au passage du « Budget de moyen » au « Budget programme » sont :
 - La programmation pluriannuelle des dépenses dans le cadre de CDMT ;
 - Etablissement d'une nouvelle nomenclature budgétaire ;
 - La formation des agents en charge de la gestion budgétaire et de contrôle.

Après avoir expliqué le cadre juridique et institutionnel sur le plan national, il est judicieux d'aborder le cadre juridique et institutionnel du processus budgétaire sur le plan communautaire.

Chapitre 2 : cadre juridique et institutionnel sur le plan communautaire UEMOA/CEDEAO

Il est détaillé les directives qui sous-tendent les cadres institutionnels et juridiques au niveau de l'UEMOA et de la CEDEAO sur lesquelles sont élaborés dans les pays membres les processus d'élaboration du cycle budgétaire.

Section 1 : cadre institutionnel et juridique au niveau de l'UEMOA

En matière de finances publiques, l'UEMOA a élaboré différentes dispositions sous forme de directives, six ont été adoptées en 2009 complétées par deux autres directives respectivement en 2011 et en 2012.

Les Directives de 2009

La Directive N°01/2009/CM/UEMOA Portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA du 27 mars 2009.

Cette directive a inspiré et guidé la rédaction de toutes les autres Directives. Elle est située en amont du dispositif global et les autres Directives sont soumises aux règles et principes posés par le Code de transparence.

La Directive N°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA du 26 juin 2009.

Elle fixe les règles relatives au contenu, à la présentation, à l'élaboration, à l'adoption, à l'exécution et au contrôle des lois de finances et couvre un champ très large et les modalités d'application de ses dispositions sont développées dans les autres Directives.

Cette directive constitue en quelque sorte une « Constitution financière » d'où son appellation « LOLF ». Elle comporte des déclinaisons dans les autres Directives situées en aval. Sa transposition dans les législations nationales est faite le plus souvent sous la forme d'une loi organique.

La Directive N°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA du 26 juin 2009.

Cette Directive complète le volet juridique du cadre harmonisé. Elle fixe les règles fondamentales régissant l'exécution des budgets publics, la comptabilité, le contrôle des opérations financières, la gestion des deniers, valeurs et biens appartenant ou confiés à l'État et ses Établissements publics. Elle vient préciser certains éléments énoncés dans la Directive LOLF. Sa transposition dans les législations nationales est faite le plus souvent sous la forme d'un décret.

La Directive N°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'État au sein de l'UEMOA du 26 juin 2009.

Elle fixe les principes fondamentaux de présentation du budget général, des budgets annexes et des Comptes spéciaux du trésor et fournit une nomenclature commune à tous les États membres.

La Directive N°09/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'État (PCE) au sein de l'UEMOA du 26 juin 2009.

Elle détermine l'objet de la Comptabilité générale de l'État et les normes, règles et procédures relatives à sa tenue et à la production des comptes et états financiers.

La Directive N°10/2009/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières de l'État (TOFE) au sein de l'UEMOA du 26 juin 2009.

Elle porte sur le volet statistique et qui fixe les principes généraux relatifs à l'élaboration et à la présentation commune des statistiques sur les opérations financières des États membres.

Les Directives de 2011 et 2012

La Directive n° 01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA du 24 juin 2011.

Elle fixe les règles et principes fondamentaux régissant le cadre budgétaire et comptable des collectivités décentralisées, ci-après désignées « collectivités territoriales ».

La Directive n° 03/2012/cm/UEMOA portant comptabilité des matières de l'Etat et des autres organismes publics.

Elle a pour objet de fixer les règles d'organisation, de gestion et de contrôle de la comptabilité des matières de l'Etat et des autres organismes.

Section 2 : cadre institutionnel et juridique au niveau de la CEDEAO

En matière d'élaboration du processus et du cycle budgétaire, le CARES-Guinée affirme n'avoir trouvé aucune disposition de la CEDEAO en termes directives sur le budget.

Partie II- Le processus d'élaboration du budget de l'Etat en Guinée, les étapes du cycle budgétaire et les acteurs impliqués

Comme dans les autres de l'UEMOA et de la CEDEAO concernés par le projet le processus d'élaboration du budget de l'Etat en Guinée comporte quatre phases :

1. Phase gouvernementale de préparation du budget ;
2. Phase parlementaire d'adoption du projet du budget ;
3. Phase administrative d'exécution du budget
4. Phase de contrôle administratif, parlementaire et juridictionnel du budget

Chapitre I : préparation du projet du budget par le gouvernement

L'élaboration du budget peut être divisée en deux étapes : la fixation des grandes orientations budgétaires, préparation du budget par le gouvernement.

Section 1 : Fixation des grandes orientations budgétaires

Aux termes de l'article 55 de LORF/2012, la procédure de préparation du projet de loi de finances commence par un conseil de ministre qui doit se tenir au plus tard le 1^{er} juin avant le début de l'exercice budgétaire de l'année à venir. Ce conseil de ministre :

- Fixe le cadre macroéconomique sur la base d'hypothèses prudentes et crédibles, dans le respect du montant global des recettes et des dépenses arrêtées dans le cadre budgétaire à moyen terme ;
- Détermine les priorités budgétaires et normes dépenses pour les demandes de crédits des ministères, dans le respect des cadres dépenses à moyen terme ;
- Précise la procédure de présentation et d'arbitrage des demandes de crédits ainsi que leur calendrier.

Il est à la charge du premier ministre de faire des arbitrages sur les dépenses et recettes qui n'ont pu faire l'objet d'accord entre les ministres.

Section 2 : La préparation du projet du budget

C'est seulement après que le conseil de ministre fixe les grandes orientations budgétaires, le ministre en charge des finances commence la préparation du projet du budget en dépense et en recettes. La préparation du budget incombe au gouvernement et au parlement. Il s'agit d'une application logique du principe de séparation entre l'exécutif et le législatif.

La préparation du projet du budget se divise en préparation des recettes et en préparation des dépenses.

La préparation du budget pour l'année N+1 commence le 07 avril de l'année en cours ou l'année N. Le ministre en charge de l'économie et des finances envoie de lettres :

- En matière de dépenses, aux départements dépensiers en leur demandant de faire leur proposition de dépenses pour l'année à venir ;
- En matière de recettes, aux départements et services de recettes en leur demandant de faire leur proposition de recettes pour l'année à venir.

Dès lors, les opérations de préparation du budget commencent.

Paragraphe 1 : Préparation des dépenses

Les dépenses sont évaluées à travers la méthode d'évaluation directe. Ainsi, pour évaluer les dépenses de l'Etat, le ministre de l'Economie et des finances procède comme suit :

1. Le ministre de l'Economie et des Finances envoie dès le mois de **Mai**, une lettre à chaque département dépensier ou ministère. Soit dans cette lettre il explique la situation économique du pays. Soit il explique que le pays connaît une croissance économique ou est confronté à un déficit ;
2. Chaque département dépensier envoie la réponse à la lettre du Ministre au plus tard avant le mois de Juillet.

Paragraphe 2: Préparation des recettes

Les recettes sont préparées par les différents départements de recettes en liaison avec la direction du budget du Ministère en Charge des Finances. La préparation des recettes se fait à travers la règle de pénultième année et l'évaluation directe.

Evaluation directe : il s'agit de déterminer le montant de l'impôt de chaque assiette à partir des infos économiques plus récentes. Ex : contribution foncière unique (CFU). Il existe plusieurs types d'évaluation des recettes ou méthodes d'évaluation. Elle tient compte de trois éléments :

- a. Les derniers chiffres connus des recettes fiscales ;

- b. L'accroissement probable du PIB ;
- c. La modification de la loi fiscale.

Tableau 1 : Présentation des phases de la préparation du budget

Numéro	Etapes	Dates limites	Services responsable
1	Présentation du cadrage macroéconomique et du cadre fiscal	31 mars de l'année N	DNP ; DNE ; DNB
2	Préparation de la lettre circulaire et de l'esquisse budgétaire cohérentes avec le cadre fiscal et le cadre macroéconomique	1 ^{er} avril au 31 mai de l'année N	DNB; DNE ; DNP ; DNDIP ; DNI ; DND
3	Diffusion de la lettre circulaire et de l'esquisse budgétaire	1 ^{er} juin de l'année N	Cabinet
4	Elaboration des avants projets de budget par les régions, DAAF, les chefs des projets et programmes publics, les régies financières et autres services de recettes.	Du 2 juin au 17 juillet de l'année N	DAAF ; Projets public ; DND ; DNDIP ; DNT ; DNI ; service cadastre et autres service de recettes
5	Conférences budgétaires sur les recettes et dépenses.	Du 18 juillet au 20 aout de l'année N	DNB ; DNDIP ; DNCF ; DNT ; DNI ; DND ; DAAF et chefs de projets et programmes
6	Elaboration et présentation de l'avant-projet de la loi de finances initiale au cabinet du ministre de l'Economie et des finances.	Du 2 aout au 9 septembre de l'année N	DNB ; DNDIP
7	Présentation de l'avant-projet de la Loi de Finances initiale au conseil interministériel et au conseil des ministres pour adoption.	Du 10 au 25 septembre de l'année N	Ministère de l'Economie et des Finances

Chapitre II : Adoption du budget (phase parlementaire d'élaboration du budget)

L'adoption du budget comprend deux phases qui sont les procédures d'adoption du projet de budget et de non adoption.

Section 1 : procédure d'adoption du projet budget

La procédure d'adoption du budget se présente comme suit :

1. Les propositions ou projet de finances sont déposés par le Ministre Economie et des Finances au bureau de l'Assemblée Nationale.
2. Le Président de l'Assemblée Nationale envoie le projet du budget à la commission des finances.
3. La commission des finances peut amender, rejeter ou adopter le projet du budget :
 - Si le projet du budget est rejeté, il est retourné au gouvernement pour une nouvelle préparation. En principe, cette situation la démission du gouvernement dans un régime libéral.
 - Si le projet du budget est adopté en commission des finances, il est déposé en séance plénière de l'Assemblée Nationale.
4. Pendant la séance plénière, les députés peuvent : soit amender, rejeter ou adopter ;
 - Si les députés rejettent le projet du budget, il est renvoyé au gouvernement et normalement celui-ci doit démissionner ;
 - S'il est adopté, le Président de la République autorise sa promulgation et tient lieu de budget de l'année suivante.

NB : avec la constitution de 2010, l'Assemblée nationale guinéenne est obligée d'adopter le projet de la loi de Finances. En effet, en cas de refus de l'Assemblée Nationale d'adopter le projet de la loi de finances, le président de la République peut, selon les dispositions de l'article 75 de la constitution, établir le budget définitivement par ordonnance.

Section 2 : En cas de non adoption du budget

Aux termes de l'article 56 de LOF/2012 et conformément aux dispositions des articles 75 et 76 de la constitution :

« L'Assemblée Nationale vote le budget en équilibre. Elle est saisie par le gouvernement du projet de la loi de finances au plus tard le 15 octobre.

La loi de finances est votée au plus tard le 31 décembre.

Si la date du 31 décembre, le budget n'est pas voté, les dispositions du projet de la loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Le gouvernement saisi pour ratification l'Assemblée Nationale, convoque en session extraordinaire dans le délai de quinze jours.

Si l'Assemblée Nationale n'a pas voté le budget à la fin de cette session, le budget est définitivement établi par Ordonnance.

L'Assemblée Nationale dispose de soixante jours au plus pour voter la loi de finances.

Si, pour les raisons de forces majeure, le président de la République n'a pu déposer le projet de loi de finances en temps utiles, la session ordinaire est suivie immédiatement et de plein droit, d'une session extraordinaire dont la durée est au plus, égale au temps nécessaire pour ouvrir le délai allant du jour du dépôt du projet de loi, au soixantième jour suivant.

Si, à l'expiration de ce délai, le projet de loi de finances n'a pas été adopté, il peut être mis en vigueur par décret, compte tenu des amendements votés par l'Assemblée Nationale et accepté par le Président de la République.

Si, compte tenu de la procédure prévue ci-dessus, la loi de finances n'a pu être mise en vigueur avant le début de l'exercice, le Président de la République demande d'urgence à l'Assemblée Nationale l'autorisation de percevoir les impôts.

Celle-ci se prononce dans les deux jours. Le Président de la République est autorisé à reconduire par décret, le budget de fonctionnement de l'année précédente. »

Les articles 75 et 76 donnent au président de la République, en cas de non adoption du budget dans le délai constitutionnel (31 décembre), la possibilité de choisir selon les circonstances, entre l'ordonnance législative, décret de mise en vigueur du budget et la demande d'autorisation.

A : Dépôt du projet du budget dans le délai constitutionnel : l'ordonnance législative

Si le budget a été déposé dans le délai constitutionnel, et l'Assemblée nationale n'a pas pu adopter le budget le 31 décembre, les dispositions du projet de la loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance. Dans ce cas, le gouvernement convoque l'Assemblée Nationale en session extraordinaire dans le délai de quinze jours pour la ratification de l'ordonnance de mise en vigueur du projet de la loi de finances.

Si l'Assemblée nationale n'a pas voté le budget à la fin de cette session, le budget **définitivement établi par ordonnance**. Cette catégorie d'ordonnance a été qualifiée par docteur Makanéra, d'ordonnance législative.

B : Dépôt du projet du budget à l'expiration du délai constitutionnel

Dans ce cas deux possibilités s'offrent au président de la république :

a. Décret de mise en vigueur du budget

Si, pour les raisons de forces majeure, le président de la République n'a pu déposer le projet de loi de finances en temps utiles, la session ordinaire est suivie immédiatement et de plein droit, d'une session extraordinaire dont la durée est au plus, égale au temps nécessaire pour ouvrir le délai allant du jour du dépôt du projet de loi, au soixantième jour suivant.

Si, à l'expiration de ce délai, le projet de loi de finances n'a pas été adopté, il peut être mis en vigueur par décret, compte tenu des amendements votés par l'Assemblée Nationale et accepté par le Président de la République.

b. Demande d'autorisation de percevoir les impôts

Si, compte tenu de la procédure prévue ci-dessus, la loi de finances n'a pu être mise en vigueur avant le début de l'exercice, le Président de la République demande d'urgence à l'Assemblée Nationale l'autorisation de percevoir les impôts.

Celle-ci se prononce dans les deux jours. Le Président de la République est autorisé à reconduire par décret, le budget de fonctionnement de l'année précédente.

Tableau2 : Présentation de la phase d'adoption du budget

1	Dépôt du projet au bureau du président de l'Assemblée Nationale	5 octobre de l'année N	Secrétariat Général du gouvernement
2	Examen et approbation de la loi de Finances de l'année N plus 1	75 jours à compter de la date du dépôt	Assemblée Nationale
3	Promulgation de la loi de finances initiale de l'année N+1.	Avant le 1 ^{er} de Janvier de l'année N	Présidence de la République

Source : Ministère de l'économie et des finances, manuel de formation

Chapitre III : Phase d'exécution du budget

Pour parler de l'exécution du budget en Guinée, ceci nous amène à poser deux questions : qui exécute le budget ? Et comment l'exécuter ?

Cela permet de situer les responsabilités dans sa gestion.

Qui exécute ? Cette question fait appel aux agents de l'exécution du budget.

Comment exécuter ? Cette question fait appel aux Opérations d'exécution du budget.

Section 1 : Les agents d'exécution de la loi de finances

Le budget est exécuté par deux catégories d'agents. Les ordonnateurs et les comptables.

En comptabilité publique, les fonctions de l'Ordonnateur et de comptable sont incompatibles et restent séparées. Cette séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable est consacrée par l'article 66 LOF/2012 « les fonctions d'ordonnateur et de comptable public sont incompatibles ».

Paragraphe 1 : Les agents d'ordre administratif

✓ **L'ordonnateur**

L'ordonnateur ordonne soit l'exécution d'une dépense soit le paiement d'une dette de l'organisme public.

✓ **Les Catégories d'ordonnateurs**

Les Ministres sont des Ordonnateurs principaux du budget.

Paragraphe 2 : Les agents d'ordre comptable

Il est chargé du recouvrement des créances et des dépenses de l'Etat. Il réalisera ces opérations à travers l'ordre donné par l'ordonnateur.

Il existe quatre (4) catégories de comptables :

- ✓ **Le Comptable principal** : il est le comptable du trésor ou le trésorier général. Il assure l'exécution de la loi des finances.
- ✓ **Les Comptables secondaires** : sont des comptables classés sous l'autorité du comptable principal auprès des administrateurs.
- ✓ **Les comptables spéciaux** : ils sont placés soit auprès des PTT, à la douane, soit ils assurent les opérations de recettes, soit ils assurent les opérations de dépenses et non les deux à la fois.

A ces trois catégories on ajoute :

- ✓ **Le comptable de fait** : c'est toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable, s'imisce dans la gestion des fonds publics.

Section 2 : Les opérations d'exécution de la loi de finances

La préparation et l'adoption des lois de finances sont soumises à des règles de droit dominées par le Droit constitutionnel et la science politique. L'exécution de ces lois de finances est soumise à des règles plus techniques et administratives qui constituent la comptabilité publique.

La comptabilité publique est « l'ensemble des règles qui régissent les opérations financières et comptables de l'Etat, des collectivités locales, de leurs établissements et de leurs groupements et qui déterminent les obligations et les responsabilités incombant aux agents qui en sont chargés, de manière à prévenir ou à éviter les gaspillages ».

Comme on le sait, les opérations d'exécution de la loi de finances porte sur : l'exécution des dépenses et l'exécution des recettes.

Paragraphe 1 : Opérations des dépenses

Pour exécuter une dépense de l'Etat, il faut passer obligatoirement par les quatre opérations qui sont : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

1. L'engagement

L'article 12 du règlement général sur la comptabilité publique définie comme suit : « L'engagement est l'acte par lequel un organisme crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge ». L'engagement est à la fois juridique et comptable.

- ✓ **L'engagement juridique**, c'est l'acte initial de la dépense ou l'acte qui crée l'obligation juridique.
- ✓ **L'engagement comptable**, c'est l'affectation d'une partie des crédits budgétaires à la réalisation d'une dépense donnée qui résulte de l'engagement juridique.

2. La liquidation

Selon **l'article 13** du règlement général de la comptabilité publique « la liquidation a pour objet de vérifier la réalité et l'exigibilité de la créance et d'en arrêter le montant ».

3. L'ordonnancement

D'après l'article 14 du règlement général sur la comptabilité publique :

« L'ordonnancement est l'acte administratif donnant l'ordre de payer la dette déterminée conformément aux dispositions de l'article 13 ci-dessus. Il est matérialisé par l'établissement d'un titre de paiement ».

4. Le paiement

C'est l'opération par laquelle l'organisme public se libère de sa dette.

Il faut noter qu'il existe l'engagement juridique et l'engagement comptable ; le 1^{er} se situe au niveau de l'ordonnateur et le second au niveau du comptable.

Illustration

Un Directeur d'un service de l'Etat veut acheter un groupe électrogène. Pour cela : il engage l'Etat pour l'achat d'un groupe électrogène dont le prix est de 35 millions. Dès qu'il apporte le groupe, le ministre vérifie si effectivement le montant de l'engagement est conforme à la valeur du groupe et à sa puissance (liquidation) ; si la nature de la chose est différente de celle mentionnée dans l'engagement ; le ministre vérifie sur le marché pour connaître la valeur de celle présentée par le Directeur.

Si le montant de l'engagement est de 35 millions et que la valeur du groupe présenté est 17 millions (liquidation effectivement exécutée) ; de là, le ministre ordonne au comptable, le paiement, au Directeur, le montant de 17 millions au lieu de 35 millions (ordonnancement) et le comptable paie les 17 millions. Mais en guinée, la phase de liquidation fait souvent défaut. Ce qui fait le détournement perpétuel des fonds de l'Etat.

Paragraphe 2 : Opérations de recettes

En matière de l'exécution des recettes, il y a quatre opérations : détermination de l'assiette, la liquidation, l'ordre de recouvrement et le recouvrement.

1. **L'Assiette** : elle est déterminée par la direction nationale des impôts et non par le ministre de l'Economie et des Finances.
2. **La Liquidation** : consiste à vérifier la créance de l'organisme public et d'arrêter son montant.
3. **L'ordre de recouvrement** : c'est l'ordre donné au comptable par l'ordonnateur de recouvrer les créances de l'Etat. Ce sont les opérations de l'ordonnateur.

4. **Le recouvrement** : c'est une opération qui relève du comptable et consiste à prendre en charge les créances de l'Etat et d'en assurer leur recouvrement.

Chapitre IV : Phase de Contrôle du budget

En Guinée, le contrôle du budget prend deux formes : le contrôle interne et le contrôle externe.

Le contrôle administratif est le contrôle de l'administration sur des agents incluant le contrôle interne à priori, concomitant et à postérieur. Il est exercé par voie hiérarchique par le contrôle financier, par le comptable public, par l'inspection générale des finances ainsi que par tout autre organe ou de service de contrôle interne.

Le contrôle juridictionnel sur les ordonnateurs et les comptables et ainsi que le contrôle de la gestion sont exercés par la cour des comptes.

Pour contrôler un budget on peut tenir compte :

- Avant l'exécution du budget (contrôle à priori)
- Pendant l'exécution du budget (contrôle concomitant) et
- Après l'exécution du budget (contrôle à posteriori).

En matière de contrôle du budget, il ya plusieurs approches :

- ❖ du moment du contrôle nous distinguons :
 - ✓ Le contrôle a priori (avant l'exécution du budget) ;
 - ✓ Le contrôle concomitant (pendant l'exécution du budget) ;
 - ✓ Le contrôle à posteriori (après l'exécution du budget).
- ❖ du contrôle sur les agents :
 - ✓ Le contrôle sur l'Ordonnateur ;
 - ✓ Le contrôle sur les comptables.
- ❖ du contrôle des opérations :

Il y a des opérations de recettes et des opérations de dépenses

- ❖ des organes de contrôle, on distingue :
 - ✓ Le contrôle administratif ;
 - ✓ Le contrôle parlementaire ou politique ;
 - ✓ Le contrôle juridictionnel (chambre des comptes de la Cour Suprême).

Nous retiendrons la dernière classification qui tient compte des organes de contrôle. Suivant les organes de contrôle, on distingue trois (3) catégories de contrôle :

Section 1 : Contrôle interne

Ce contrôle est effectué par l'administration et comprend une série de contrôle :

a.1. Le contrôle hiérarchique : c'est le contrôle effectué par le supérieur hiérarchique sur ses subordonnés.

a.2. Le contrôle mutuel : c'est le contrôle qu'exerce l'ordonnateur sur le comptable et vice versa.

a.3. Le contrôleur de l'engagement des dépenses (C.E.D) ou contrôleur financier : il est plutôt approprié de parler du contrôleur des dépenses engagées que du contrôleur de l'engagement des dépenses. En effet, le C.E.D ne contrôle pas l'engagement des dépenses mais il contrôle les dépenses engagées.

Dans son opération de contrôle, le C.E.D peut, soit accordé son visa, soit suspendre son visa, soit refuser son visa.

Le C.E.D assure le contrôle de la régularité des dépenses.

En principe, aucun paiement ne peut être effectué par le comptable lorsque le mandat de paiement ne bénéficie pas du visa du C.E.D. Toutefois, l'ordonnateur peut passer outre du visa en sommant le comptable au paiement. Dans ce cas, le comptable doit payer et, en même temps, informer le ministre des finances. Dans cette hypothèse, c'est l'ordonnateur qui engage sa responsabilité.

a.4. L'inspection générale des finances (IGF)

Les inspecteurs généraux des finances forment un corps de contrôleurs ; ils sont directement attachés au ministre de l'Eco et des Finances. En France, ils font partis des grands corps d'Etat, autrement dit, les hauts fonctionnaires de la République.

L'I.G.F contrôle la correcte exécution du budget et rend compte directement au ministre de l'économie et des finances.

Ils procèdent ainsi dans leur coopération de contrôle :

1. La règle de constatation

Dans le contrôle, l'inspecteur ne donne pas d'ordre à l'agent de contrôle ; il informe le supérieur hiérarchique qui prendra des mesures nécessaires.

2. La règle de l'improviste

Permet d'effectuer un contrôle inopiné de manière à saisir et à rendre compte de la réalité du service vérifié.

3. La règle du suspect

L'agent contrôlé est considéré suspect jusqu'à la fin des opérations de contrôle.

4. La règle du contradictoire

L'agent contrôlé formule ses réponses dans le rapport de l'inspection.

5. La règle de personnalisation du rapport

Le chef de mission assume la responsabilité du rapport final.

Section 2 : Contrôle externe

On distingue deux types de contrôle, à savoir : le contrôle parlementaire ou politique et le contrôle juridictionnel.

Paragraphe 1 : contrôle parlementaire

Il est exercé par le parlement. Il a lieu soit :

À priori (avant l'adoption du budget), concomitamment (pendant l'exécution du budget) ; dès qu'il y'a scandale au niveau d'un service financier, le parlement doit créer une commission d'enquête ; le cas échéant faire arrêter les délinquants.

À posteriori : (après l'exécution du budget) à travers l'adoption de la loi de règlement, le parlement contrôle l'exécution de l'autorisation donnée.

Paragraphe 2 : Contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel est exercé par la cour des comptes, et conformément aux dispositions de l'article 116 de la constitution :

La cour des comptes est la juridiction de contrôle à postériori des finances publiques. Elle dispose d'attributions juridictionnelles et consultatives ;

Elle statue sur les comptes publics, ceux des collectivités territoriales et locales, des établissements publics, des entreprises publiques et parapubliques et tous organismes et institutions bénéficiant le concours financier de l'Etat ;

Elle connaît également les comptes des campagnes électorales et de toute matière qui lui est attribuée par la loi ;

La cour des comptes est également chargée de contrôler les déclarations des biens telles que reçues par la cour constitutionnelle ;

Elle élabore et adresse un rapport au Président de la République et à l'Assemblée Nationale.

La cour des comptes sanctionne toute faute de gestion. On entend par faute de gestion, aux termes de l'article 80 de LORLF/2012, toute faute de gestion commise par les ordonnateurs et leurs collaborateurs directs, les ordonnateurs délégués et les contrôleurs financiers est passible d'amende prononcée par la cour des comptes.

La faute de gestion est considérée par :

La violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat et des autres organismes publics ;

La violation grave et répétée des règles de comptabilisation des produits et des charges applicables à l'Etat et aux autres organismes publics ;

La violation des règles relatives à la gestion des biens appartenant à l'Etat et aux autres organismes publics ;

Le fait, pour toute personne dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, d'enfreindre de manière grave ou répétée les dispositions législatives ou réglementaires nationales destinées à garantir la liberté d'accès et d'égalité des candidats dans les contrats de commande publique ;

Le fait d'avoir entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'une personne de droit privé chargée de la gestion d'un service public, en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice ;

Le fait pour une personne dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, de causer un préjudice grave à l'Etat ou à un organisme public par des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de l'Etat ou de l'organisme public, par des carences graves dans les contrôles qui lui incombent ou par des omissions ou négligences répétées dans son rôle de direction ;

Les négligences graves ou répétées dans la gestion du budget, le suivi des crédits, la mise en œuvre de la dépense ainsi que la liquidation de la recette ;

L'imprévoyance caractérisée résultant de la consommation des crédits pour des dépenses d'intérêt secondaire au détriment des dépenses indispensables et prioritaires du service ;

La poursuite d'objectifs manifestement étrangers aux missions et attributions du service ;

La mise en œuvre de moyens manifestement disproportionnés ou inadaptés aux objectifs poursuivis par le service.

La faute de gestion est prescrite au terme de la cinquième année suivant les faits incriminés.

Enfin, Il existe deux modalités de contrôle qui pèsent sur les ordonnateurs :le contrôle relatif à la discipline budgétaire et le contrôle de gestion. En ce qui concerne les comptables, la cour juge les comptes des comptables et non les comptables eux-mêmes. En vérifiant les comptes, la cour émet les arrêts suivants :

- **Le quitus** : signifie que les comptes sont bons et le comptable n'a pas de problème.
- **En avance** : signifie qu'il y'a plus d'argent dans la caisse qu'il n'en faut. Dans ce cas, la cour ordonne qu'il soit restitué au comptable la différence (l'excédent).
- **Débet** : signifie que la caisse est en déficit dans ce sens il est demandé au comptable de restituer la différence (le manquant).

Le contrôle exercé sur les ordonnateurs est relatif à la régularité des opérations. En d'autres termes il s'agit de vérifier si l'ordonnateur a respecté les règles de la comptabilité publique.

En plus du contrôle de discipline budgétaire il y'a celui de la gestion. Le contrôle de gestion est un contrôle d'opportunité. Il permet de vérifier si l'ordonnateur a bien géré, d'une part, et donner des suggestions de bonne gestion, d'autre part. Chaque année, la chambre des comptes prépare un rapport annuel sur l'exécution de la loi de finances. Ce rapport est adressé au président de la république et à l'assemblée nationale.

Tableau n° 3: Schéma de contrôle du budget de Guinée

N°	Type de contrôle	Organes	Activités	Période	Actes
1	Contrôle administratif	Contrôleur financier ;	Contrôle de régularité	Année budgétaire N	Visas
		Inspection Générale des Finances	Contrôle sur pièces et sur place	A la demande du ministre en charge des finances	Rapport
		Inspection Générale d'Etat	Contrôle sur pièces et sur place	A la demande du Président de la République	Rapport
2	Contrôle parlementaire	Assemblée Nationale	Interpellation	Non définie	Rapport
			Question		
			Commission d'enquête		
3	Contrôle juridictionnel	Cour des comptes	Vérification des comptes	Posteriori	Quitus
					Avance
					Débit

Source : Consultant CARES-Guinée

Partie III : Le Rôle des Syndicats dans le processus budgétaire et le cycle budgétaire

En ce qui concerne le rôle des syndicats dans le processus et le cycle budgétaire, la CARES Guinée a fait des constats sur les dispositions constitutionnelles en matière d'élaboration du budget, l'opérationnalisation de l'action syndicale en matière budgétaire, et sur les stratégies syndicales de consultation du syndicat dans l'élaboration du budget.

Chapitre 1 : Constats de CARES-GUINEE sur des dispositions constitutionnelles au niveau national en matière d'élaboration du budget de guinée

Malheureusement, les dispositions du cadre légal et institutionnel de Guinée en ce qui concerne l'élaboration du budget n'ont pas prévu ou citer l'action des syndicats dans aucune phase et l'on ne saurait dire parler ici du non-respect des dispositions.

De toutes les étapes du cycle il est clair que c'est l'étape de l'élaboration/préparation qui connaît quelques actions isolées d'implication du syndicat de base en Guinée. A titre

d'exemple à la veille d'élaboration du budget en 2018, le Ministère de la Communication à travers sa section syndicale CNTG a connu une légère augmentation du budget destinée à la rénovation et réhabilitation de certaines infrastructures des radios rurales et télévision nationale Horoya.

Excepté de ces quelques agissements ; ne sont associés nulle part les syndicats à l'élaboration du budget quand bien même que les dispositions légales et institutionnelles ne l'ont pas prévu.

L'analyse des dispositions des différentes phases, nous laissent à comprendre que l'implication du syndicat pour une action syndicale appropriée et efficace en matière de l'analyse, de suivi et de plaidoyer pour l'amélioration de la gouvernance budgétaire se situe au niveau de la préparation/élaboration et la vérification/contrôle.

Et, cette phase de vérification et de contrôle permettra aux syndicats d'évaluer le niveau de réalisation de projets de dépenses et savoir comment les repositionner pour l'année à venir. Ces deux phases devraient revêtir l'implication du syndicat pour une action syndicale efficace.

Quant aux autres acteurs de la société civile, ils ne sont pas représentés dans le dialogue social tripartite en Guinée surtout en ce qui concerne des négociations catégorielles ou non. Leurs actions sont isolées et se définissent indépendamment du pouvoir politique en jouant les rôles qui sont les leurs comme défenseurs de la société civile à travers des alternatives de solutions plausibles liées à la vie des citoyens. Pour le cas de l'analyse du budget certaines plateformes comme le balai citoyen, la plateforme des citoyens unis pour le développement réalisent des études d'analyse du budget et les publie en y prenant des positions sur les questions économiques et sociales.

En Guinée contrairement aux acteurs non étatiques, les syndicats sont membres à part entière dans le tripartisme, reconnus membres de droit des conseils d'administrations de toutes les instances paritaires à caractère économique et social tandis que les organisations non gouvernementales ne le sont pas car la forme du dialogue social *tripartisme plus* n'est pas encore appliqué.

Quant au Conseil Economique et social ses avis sur le budget viennent à posteriori de l'adoption du budget en Fin Décembre de l'année à venir. Il formule des saisines sur des sujets pointus, oriente, conseille et avise le Président de la République sur des questions

économiques et sociale. Mais malheureusement en Guinée le conseil économique n'est pas aussi impliqué à aucune phase du processus budgétaire.

Chapitre 2 : Opérationnalisation de l'action syndicale en matière budgétaire

A l'issu de ce constat la nécessité d'impliquer les syndicats dans le processus budgétaire pour garantir la paix sociale et le développement national

Il est souhaitable que les syndicats soient impliqués au niveau des étapes de préparation, d'adoption, d'exécution, et de contrôle du budget

Tableau 4 : Phase de préparation

N°	Etapes	Quelles Actions Syndicales ?	Dates limites	Services responsable
1	Elaboration des avants projets de budget par les régions, DAAF, les chefs des projets et programmes publics, les régies financières et autres services de recettes.	Suivi budgétaire par le CARES à travers des sections syndicales de base	Du 2 juin au 17 juillet de l'année N	DAAF ; Projets public ; DND ; DNDIP ; DNT ; DNI ; service cadastre et autres service de recettes
2	Conférences budgétaires sur les recettes et dépenses.	Vérification de la prise en compte des propositions formulées à l'étape 1	Du 18 juillet au 20 aout de l'année N	DNB ; DNDIP ; DDCF ; DNT ; DNI ; DND ; DAAF et chefs de projets et programmes
3	Elaboration et présentation de l'avant-projet de la loi de finances initiale au cabinet du ministre de l'Economie et des finances.	Suivi budgétaire par le CARES à travers la section syndicale de base	Du 2 aout au 9 septembre de l'année N	DNB ; DNDIP
4	Présentation de l'avant-projet de la Loi de Finances initiale au conseil interministériel et au conseil des ministres pour adoption.	Lobbying et Plaidoyerde l'inter centrale CNTG-USTG	Du 10 au 25 septembre de l'année N	Ministère de l'Economie et des Finances

Tableau 5 : Phase d'adoption

N°	Etapes	Quelles Actions Syndicales ?	Dates limites	Services responsable
1	Dépôt du projet au bureau du président de l'Assemblée Nationale	Lobbying et Plaidoyer de l'inter central CNTG-USTG	5 octobre de l'année N	Secrétariat Général du gouvernement
2	Examen et approbation de la loi de Finances de l'année N plus 1	Lobbying et Plaidoyer de l'inter central CNTG-USTG	75 jours à compter de la date du dépôt	Assemblée Nationale
3	Promulgation de la loi de finances initiale de l'année N plus un.	Lobbying et Plaidoyer de l'inter central CNTG-USTG	Avant le 1 ^{er} Janvier de l'année N	Présidence de la République

Chapitre 3 : Les stratégies syndicales de consultation du syndicat dans

La mise en œuvre des différentes stratégies de consultation et/ou d'implication du syndicat peut être expliquée en deux (02) plans tant sur le plan technique que sur le plan opérationnel.

❖ Sur le plan technique

Pour permettre l'implication des syndicats dans le processus budgétaire, il est nécessaire que les syndicats fassent :

- ✓ La multiplication des tables rondes à l'intention des leaders syndicaux de la base au sommet en suscitant la compréhension de l'analyse du budget par ces derniers ;
- ✓ La réalisation d'une série de campagnes de sensibilisation des centrales syndicales auprès du Ministère du Travail, du Conseil Economique et Social (CES), de l'Assemblée Nationale(AN) et de la Cour des Comptes afin qu'ils jouent un rôle de facilitation d'implication dans le processus d'élaboration du budget ;
- ✓ La tenue des Plaidoyers et lobbyings auprès des décideurs de la Primature, du Ministère de l'Economie Finances, du Ministère du Budget, du Ministère du Plan et de la Coopération enfin du Ministère du Travail pour leur implication dans la facilitation de l'implication du syndicat dans l'élaboration du budget de Guinée ;
- ✓ La sollicitation d'implication du syndicat dans le processus budgétaire auprès des décideurs à travers des correspondances ;
- ✓ La vulgarisation des résultats de l'analyse du budget ;

- ✓ Le battage médiatique sur l'analyse des actions syndicales sur le budget ainsi que les différents papiers de positions syndicales sur le budget.

❖ **Sur le plan opérationnel**

Pour être plus opérationnel il serait judicieux que tous les acteurs sociaux jouent leur partition dans cette problématique :

- ✓ **Centrales syndicales de**

- Renforcer les capacités des leaders syndicaux sur l'analyse du budget ;
- Prendre en compte les résultats de recherche de Comité d'analyse et de recherche syndical (CARES-Guinée) dans les négociations tripartites ;

- ✓ **Décideurs** : (Premier Ministre)

Impliquer le syndicat dans le processus budgétaire précisément au niveau de la phase d'élaboration du budget pour éviter dès en amont les crises dues à la non prise en compte des préoccupations des travailleurs.

- ✓ **Organisations de la Société Civile de :**

Proposer *un dialogue tripartite plus*, à ce niveau ; pour une convergence des compétences dans la gouvernance budgétaire en Guinée et ceci, à travers l'implication de toutes les tendances sociales dans ce processus budgétaire.

CONCLUSION

Nous sommes convaincus que la connaissance du cadre légal et institutionnel du processus budgétaire de l'Etat de Guinée ainsi que les acteurs impliqués par les syndicalistes est d'une importance capitale. Mieux ce renforcement des capacités des leaders syndicaux occasionnera leur implication dans le processus budgétaire et présentera plusieurs avantages dont entres autres :

- La socialisation du processus budgétaire ;
- La démocratisation de l'analyse du budget ;
- La facilitation des négociations tripartites et collectives,
- La prévention des crises sociales ;
- La prise en compte des préoccupations du travailleur dans l'élaboration du budget.

En Guinée la récurrence des crises sociales s'explique du fait que les partenaires sociaux ne se reconnaissent pas dans le budget par la non prise en compte de leurs préoccupations liées aux droits du travail et les intérêts moraux et matériels des travailleurs.

La recherche des solutions d'implication du syndicat dans le processus d'élaboration de ce budget boostera ou résoudra certaines crises en amont.

La démocratisation de l'analyse du budget facilite la lecture du budget, son accessibilité permet à toutes les tendances de proposer ou ajuster telle ou telle ligne budgétaire relevant de son domaine.

La collaboration des services de finances déconcentrés et décentralisés avec les sections de base, des unions locales et régionales des travailleurs et jusqu'au sommet entre les Ministères des Finances et de Budget avec les exécutifs des centrales syndicales occasionnera l'intégration des priorités dans le budget et ceci évitera de perpétuelles revendications.

Le cadre juridique national étant favorable à la gouvernance budgétaire efficace alors l'implication des syndicats dans le processus budgétaire qui, tire son fondement dans les accords tripartites de 2006 et de 2007 doit être effective et conservée comme un acquis.

Par ailleurs, les innovations apportées par la loi organique relative aux lois de finances de 2012 méritent d'être appliquées strictement pour qualifier davantage la gouvernance budgétaire dans notre pays.

Aujourd'hui, force est de reconnaître que les changements relatifs au passage de « budget de moyen » au « budget programme » constituent un signal fort de galvanisation du contrôle et de gouvernance budgétaire en Guinée.

Le CARES-Guinée dans sa dynamique de recherche pour des actions sérieuses et responsables des syndicats de l'inter centrale CNTG-USTG ; doit, s'évertuer à renforcer les capacités des leaders syndicaux sur « *le processus d'élaboration du budget de l'Etat en Guinée, les étapes du cycle du budget et les acteurs impliqués en Guinée* ». Ceci, dans le but de situer les responsabilités dans la gouvernance budgétaire en Guinée.

Les institutions de Conseil Economique et Social, l'Assemblée Nationale, la Cour des Comptes et autres doivent jouer le rôle régalien celui de promouvoir le budget de l'Etat de Guinée et le mettre au service du développement national. Pour ce faire, ils doivent encourager et inciter le gouvernement à la transition du budget moyen au budget programme. Ceci, nécessite des reformes qui garantissent des changements relatifs à cette transition.

Les directives de l'UEMOA et de la CEDEAO bien qu'elles ne soient pas expressément favorables à une gouvernance budgétaire efficace et efficiente pour une (transparence et de redevabilité etc.), constituent en même des créneaux d'orientation de l'Etat pour assurer le passage du budget de moyen à celui de programme.

Toutefois, la compréhension des quatre 04 phases du budget de Guinée par les syndicalistes qualifiera le niveau du débat quand on sait que désormais quels sont les acteurs intervenant dans le cycle budgétaire ? et à quel moment ? Pour situer les responsabilités en cas de contrôle d'exécution du budget.

Enfin, le budget de l'Etat est l'affaire de tous les acteurs sociaux et de développement. Et, dans ce panorama de mauvaise gouvernance budgétaire sujette du sous/développement de notre pays que, la CNTG-USTG s'intéressent à la connaissance du budget, l'analyser et pouvoir le dénoncer. De même le mouvement syndical souhaite en être consulté et/ou impliqué dans le processus d'élaboration du budget de l'Etat afin de pouvoir redresser la pente. Plus loin au regard des constats révélés dans cette étude de recherche que le mouvement syndical guinéen demande au gouvernement d'entreprendre des reformes idoines en vue faciliter le passage du budget moyen au budget de programme en Guinée gage d'un développement harmonieux et humain durable.

BIBLIOGRAPHIE

1. Raymond Muzellec, Finances publiques. 13^e édition 2004 ;
2. [www.budget.gouv.sn>articles>publique_visualiser>processus-internalisation](http://www.budget.gouv.sn/articles>publique_visualiser>processus-internalisation)
3. Ludovic Ayrault-Fabrice Bin Finances publiques, centre de formation juridique 2008 ;
4. Duverger Maurice, Finances publiques, Paris, PUF, 1991
5. P M Gaudemet, Finances publiques, Budget et Trésor, édition Mon chrétien, 1992 ;
6. Pierre LALUMIERE, Finances publiques, Budget, édition Monchretien 1982 ;
7. OSIWA, Guide parlementaire d'analyse du budget, 2015 ;
8. HGF/USAID, Technique et outils d'analyse du budget ;
9. Assemblée Nationale, Rapport de formation des députés, 2006 ;
10. Dr KAKE Makanera Al-Hassan, cours de Finances publiques, édition universitaire, 2017 ;
11. IRPAG, Finances publiques tout de suite, documents de formation, 2018 ;
12. La Constitution guinéenne de 2010 ;
13. République de Guinée, Loi organique relative aux Finances et règlement général sur la gestion budgétaire et la comptabilité, versions commentées, février 2013
14. République de Guinée, Lois de finances 2015, 2016 et 2017.

ANNEXES

Annexe 1 : La loi des finances (Notion ; contenu et catégories) -Principes budgétaires

1. Notion des finances publiques

On peut définir les finances publiques de plusieurs manières :

Selon P. Marie Gaudemet, les finances publiques peuvent être définies comme étant :
« l'ensemble des règles et des opérations relatives aux deniers publics. »

Pour le lexique d'économie, les finances publiques peuvent être définies comme étant « une discipline à la fois économique et juridique relative aux recettes et aux dépenses de l'Etat. »

De ces définitions, nous comprenons aisément l'importance des finances publiques. En effet, elles couvrent l'ensemble des recettes et l'ensemble des dépenses de l'Etat.

La confection technique du budget se présente comme suit :

Un acte législatif qui autorise la perception des recettes et l'engagement des dépenses ;

Un acte prévision à caractères approximatif étant donné les fluctuations économiques ;

Un acte limité dans le temps (principe d'annualité) ;

Un document contenant les dépenses et les recettes de l'Etat ;

Un moyen fondamental d'exécution de la politique de l'Etat.

2. Le contenu de la loi des finances

La loi de Finances est composée de recettes et dépenses publiques.

- **Dépenses publiques**

Une dépense publique est toute dépense inscrite au budget général de l'Etat.

Selon l'article 19 LOF/2012 « les dépenses publiques de l'Etat sont constituées des :

- Charges financières de la dette ;
- Dépenses de personnel ;
- Dépenses de biens et services ;
- Dépenses de transfert ;
- Dépenses d'investissement. »

Chacune de ces catégories de dépenses constitue un titre budgétaire numéroté de I à X.

Chaque titre budgétaire est décomposé, en fonction de la nature économique des dépenses, en

chapitres, subdivisés le cas échéant en article selon une nomenclature arrêtée par le ministre chargé des finances ».

- **Recettes publiques**

Les recettes publiques sont des recettes inscrites dans le budget.

Selon l'article 18 LOF/2012 « les recettes publiques de l'Etat sont constituées des recettes fiscales comprenant les impôts, les taxes droits et autres prélèvements obligatoires hormis les cotisations de sécurité sociales ; des dons, legs et fonds de concours y compris ceux provenant des bailleurs de fonds internationaux.

Autres recettes comprenant les revenus de propriété, les ventes de biens et services, les amendes, pénalités et confiscations, les transferts volontaires autres que les dons et recettes diverses. »

Ces recettes sont décomposées, en fonction de leur nature et éventuellement de leur source, en articles, subdivisée en paragraphe, selon une nomenclature s'inspirant des standards internationaux et régionaux et arrêtée par le Ministre chargé des finances. »

3. Les Catégories de lois des finances

Il existe trois catégories de lois de finances :

Lois de finances initiales de l'année

Selon *l'art. 3* de la loi portant loi organique de finances : « **la loi de finances de l'année prévoit et autorise une année civile dans un document unique des ressources et des charges de l'Etat** ».

Lois de finances rectificatives

Selon *l'art. 4* de la loi organique des finances : « **les lois de finances rectificatives modifient en cours d'année les dispositions de la loi des finances de l'année et sont les seules à pouvoir le faire** ».

NB : Budget général, partie comptable de la loi de finances.

Lois de règlements

Selon *l'art. 5* de la même loi : « la loi de règlements constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les réalisations et les prévisions de la loi de finances de l'année modifiée, le cas échéant par ces lois de finances rectificatives ».

Ces 3 sections expliquées par différentes lois obéissent à un certain nombre de principes appelés principes budgétaires.

4. Les principes budgétaires

Deux grands principes sont à l'origine du droit budgétaire. Ces principes ont été consacrés par la déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Ces deux principes n'ont pas pu assurer la sécurité des finances publiques, c'est pourquoi le droit budgétaire a imposé cinq (5)¹ principes qualifiés de principes orthodoxes.

✓ **Principes du droit budgétaire**

On distingue deux grands principes du droit budgétaire :

- Le principe de consentement à l'impôt (recette) ;
- Le principe d'autorisation d'effectuer les dépenses.

Mais l'application de ces principes s'est heurtée à de nombreuses difficultés et a entraîné la mauvaise gestion voir l'insécurité budgétaire. Dans ce sens, pour sécuriser le budget, le droit budgétaire a imposé des règles ou des principes budgétaires. Ces règles permettent de respecter l'orthodoxie budgétaire sans laquelle les finances publiques ne sauraient être sécurisée

✓ **Principes imposés par le droit budgétaire**

Les principes imposés par le droit budgétaire sont au nombre de six dont cinq classiques (orthodoxes) et un nouveau. Ce sont :

- **Principe de l'annualité** : Fixe la périodicité d'élaboration ;
- **Principe de l'unité** : suggère les modalités de construction ;
- **Principe de l'universalité** : détermine les modalités de conception ;
- **Principe de l'équilibre** : dicte les modalités de construction ;
- **Principe de spécialité** : impose la marge d'action.

¹ Il faut signaler qu'il y a un sixième principe qui n'est pas orthodoxe.

Annexe 2 : Glossaire pour la compréhension, la lecture et l'interprétation du budget de l'Etat.

Elles sont :

1. **Ressources publiques**, c'est toute ressource inscrite dans la loi de finances.
2. **Recettes fiscales**, ce sont des ressources qui viennent des impôts
3. **Impôts**, c'est un prélèvement par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie destiné à la couverture des charges publiques en vue d'intervention économique et sociale.
4. **Taxes**, la taxe est la rémunération du service rendu par la collectivité. Elle est payée par l'utilisateur éventuel du service. Il n'ya pas d'équivalence financière entre le service rendu et la taxe payée.
5. **Le revenu**, c'est toute somme d'argent contribuant à l'enrichissement du contribuable. Il existe de revenu des personnes physiques et le revenu des personnes morales (société).
6. **Bénéfices**, excédent des éléments d'actif sur les éléments passifs de l'entreprise. Cette somme apparait au passif du bilan par une inscription qui en rétabli l'équilibre.
7. Dans le langage courant, le bénéfice c'est le gain réalisé après une activité professionnelle.
8. **Impôts sur le patrimoine**, c'est l'impôt qui est assis sur le patrimoine du contribuable. En d'autres termes, sur l'actif et le passif du contribuable.
9. **Impôts sur le commerce extérieur et les transactions internationales**
10. Ce sont des prélèvements fiscaux ou douaniers effectués sur l'importation ou l'exportation des marchandises au profit du trésor.
11. **Taxes sur les biens et services**, il s'agit des taxes assis sur les biens livrés et sur les services rendus au contribuable.
12. Autres ressources fiscales, il s'agit de ressources provenant d'autres types d'impositions.
13. **Recettes non fiscales**, ce sont des recettes qui ne proviennent pas de sources fiscales.
14. **Redevance**, c'est la rémunération d'un service rendu avec l'équivalence financière. La redevance est payée par l'utilisateur effectif du service.
15. **Dividende**, c'est la part versée à un associé suite à la répartition du bénéfice.
16. **Droits administratifs** ;

17. **Amendes**, Sanction pécuniaire prononcée par les juridictions à l'encontre de l'auteur de l'infraction.
18. **Autres recettes non fiscales**, ce sont des recettes qui ne proviennent pas de la fiscalité.
19. **Recettes en capital**
20. **Dépenses publiques**, c'est toute dépense inscrite dans la loi de finances.
21. **Dépenses courantes**
22. **Intérêt de la dette**, c'est le montant à payer pour rémunérer la dette,
23. **Traitements et salaires**, ce sont des émoluments des agents publics
24. **Achats des biens et services**, ce sont des dépenses engagées dans le fonctionnement de l'administration pour acheter les fournitures et payer les services rendus à l'administration.
25. **Subventions et transferts**, ce sont des concours financiers de l'Etat au profit de certaines catégories sociales ou économiques
26. **Dépenses d'investissement**, ce sont des dépenses destinées à la réalisation des investissements.
27. **Financement intérieur**, ce sont des dépenses d'investissement supportées par le budget national.
28. **Financement extérieur**, ce sont des dépenses d'investissement réalisées par les bailleurs de fonds,
29. Investissement financiers et transfert en capital
30. Amortissement de la dette, c'est le remboursement du principal de la dette à des échéances fixes.

Annexe 3 : Quelques outils d'analyse du budget de l'Etat

Quelques parties essentielles à soumettre à l'analyse

Les outils d'analyse du budget de l'Etat sont :

- Le solde budgétaire ;
- Les sources de financement du déficit ;
- Le poids du financement extérieur ;
- Les bénéficiaires des crédits budgétaires par ordre de priorité ;
- La comparaison entre dépenses de personnel et dépense de matériel
- Le taux de la création monétaire ;
- Répartition de la charge fiscale entre les contribuables ;
- Les différentes sources de recettes publiques.

1. Outils d'analyse des recettes

Le budget de l'Etat est constitué des ressources nationales (produits fiscaux et non fiscaux) et des ressources extérieures (dons...), faire une analyse des recettes doit :

- Comparer les réalisations et les prévisions des recettes ;
- Ressortir le niveau d'exécution des ressources intérieures et ressources extérieures ;
- Faire une comparaison des ressources intérieures à la mobilisation des ressources ; extérieures (en ressortant le taux d'exécution des différents produits fiscaux, non fiscaux et les dons).
- Procéder à la progression des impôts par rapport au PIB ;
- Faire la répartition des impôts directs et indirects ;
- Faire la part des recettes fiscales dans le budget ;
- Préciser la pression fiscale ; les objectifs de la loi de finances en cours par rapport aux lois de finances précédentes ; le pourcentage de la création monétaire.

2. Outils d'analyse des dépenses

L'analyse des dépenses permet de connaître le volontarisme du gouvernement et le choix de son action. En effet, comme on le sait, les dépenses publiques peuvent être analysé selon :

1. Qu'elles servent à assurer la vie de l'Etat et de ses services (dépenses de fonctionnement) ;
2. Qu'elles soient profitables à tous (dépenses d'investissement) ;

3. Qu'elles servent quelques-uns (dépenses de transfert).

L'analyse des dépenses portera sur :

- La progression des dépenses publiques par rapport :
- Au produit intérieur brut (PIB) ;
- D'une année sur l'autre ;
- La progression du PIB.
- L'évolution du PIB ;
- Le pourcentage de répartition des dépenses budgétaires :
- Les dépenses de fonctionnement ;
- Les dépenses d'investissement ; dépenses de transfert

4. Évaluer le niveau d'exécution des dépenses (salaires, biens et services...)

5. Classification des bénéficiaires des crédits par ordre de grandeur ;

6. Identification des dépenses selon leur nature : économique ; politique ; sociale et culturelle, etc.

3- Méthodologie de l'analyse du budget : cette méthode consiste à

Déterminer

- Le total général des dépenses ;
- Les dépenses d'investissement ;
- Les dépenses de fonctionnement. ;
- Les investissements sur financement intérieur ;
- Les investissements sur financement extérieur.

Diviser

- Les dépenses d'investissement sur le total général des dépenses
- Les dépenses de fonctionnement sur le total général des dépenses ;

Déterminer

- La part du financement extérieur (emprunts, dons et autres...)
- La part du financement intérieur

Comparer

Les deux ratios obtenus.

Commenter

Les ratios obtenus.

Annexe 4 : Réflexion sur la préparation du budget

La préparation du budget amène au moins à trois remarques :

I. Fixation des grandes orientations budgétaires

Aux termes de l'article 55 de LOF/2012, la procédure de préparation du projet de loi de finances commence par un conseil de ministre qui doit se tenir au plus tard le 1^{er} juin avant le début de l'exercice budgétaire de l'année à venir. Ce conseil de ministre :

Fixe le cadre macroéconomique sur la base d'hypothèses prudentes et crédibles, dans le respect du montant global des recettes et des dépenses arrêtées dans le cadre budgétaire à moyen terme ;

Détermine les priorités budgétaires et normes dépenses pour les demandes de crédits des ministères, dans le respect des cadres dépenses à moyen terme ;

Précise la procédure de présentation et d'arbitrage des demandes de crédits ainsi que leur calendrier.

Il est à la charge du 1^{er} ministre de faire des arbitrages sur les dépenses et recettes qui n'ont pu faire l'objet d'accord entre les ministres.

C'est seulement après que le conseil de ministre fixe les grandes orientations budgétaires, le ministre en charge des finances commence la préparation du projet du budget en dépense et en recettes.

Dans la phase de fixation de grandes orientations budgétaires, la loi organique relative à la loi de finances associe l'Assemblée Nationale. Mais dans la pratique le gouvernement l'écarte.

II. Evaluation des recettes et dépenses

La loi impose la méthode d'évaluation directe en matière de recettes et de dépenses.

Mais dans la pratique l'évaluation du budget n'est pas faite conformément à la loi.

Au niveau des dépenses, les interrogations sont nécessaires dans l'évaluation :

- Des salaires des contractuels ;
- Des crédits pour biens et services achetés annuellement ;
- Des crédits pour les missions ;
- Des crédits pour entretiens ;
- Des crédits pour carburants ;
- Des crédits d'investissements ;

Au niveau des recettes, les interrogations sont nécessaires dans l'évaluation :

- Des recettes fiscales, car le forfait semble être le principe de l'évaluation des recettes fiscales ;
- Des recettes provenant du secteur dit informel ;
- L'absence dans le budget de l'excédent d'exploitation des Etablissements publics industriels et commerciaux et des sociétés publiques ;
- Des recettes provenant des services de recettes de l'Etat (pêche, Banque centrale, transport ...).

III. Répartition des crédits budgétaires

Dans la répartition des crédits budgétaires entre les différentes administrations on constate :

Que les moyens mis à la disposition des administrations ne sont pas proportionnels à leur mission etc.

Annexe 5 : Liste des tableaux

Tableau n°1 : Présentation schématique de la procédure de préparation et d'adoption du budget

Tableau n°2 : Présentation de la phase d'adoption du budget

Tableau n° 3: Schéma de contrôle du budget de Guinée

Tableau n° 4 : Phase de préparation

Tableau n° 5: Phase d'adoption

TABLE DES MATIERES	Pages
SOMMAIRE	2
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	3
REMERCIEMENTS	4
AVANT PROPOS	5
INTRODUCTION	6
Partie I CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE DU PROCESSUS	
D'ELABORATION DU BUDGET EN GUINEE	8
Chapitre 1 :Cadre juridique et institutionnel national	8
Section 1 : Présentation du cadre institutionnel national et juridique.....	8
Section 2 : Analyse du cadre institutionnel national et juridique	9
Chapitre 2 : cadre juridique et institutionnel sur le plan communautaire UEMOA/CEDEAO	10
Section 1 : cadre institutionnel et juridique au niveau de l'UEMOA.....	10
Section 2 : cadre institutionnel et juridique au niveau de la CEDEAO	12
Partie II- Le processus d'élaboration du budget de l'Etat en Guinée, les étapes du cycle budgétaire et les acteurs impliqués	12
Chapitre I : préparation du projet du budget par le gouvernement.....	12
Section 1 : Fixation des grandes orientations budgétaires	12
Section 2 : La préparation du projet du budget.....	13
Chapitre II : Adoption du budget (phase parlementaire d'élaboration du budget).....	14
Section 1 : procédure d'adoption du projet budget	15
Section 2 : En cas de non adoption du budget	15
Chapitre III : Phase d'exécution du budget	18
Section 1 : Les agents d'exécution de la loi de finances.....	18
Section 2 : Les opérations d'exécution de la loi de finances	19
Chapitre IV : Phase de Contrôle du budget	21
Section 1 : Contrôle interne	22
Section 2 : Contrôle externe.....	23
Partie III : Le Rôle des Syndicats dans le processus budgétaire et le cycle budgétaire...	26
Chapitre 1 : Constats de CARES-GUINEE sur des dispositions constitutionnelles au niveau national en matière d'élaboration du budget de guinée	26

Chapitre 2 : Opérationnalisation de l'action syndicale en matière budgétaire	28
Chapitre 3 : Les stratégies syndicales de consultation du syndicat dans	29
CONCLUSION	31
BIBLIOGRAPHIE	33
ANNEXES	34
Annexe 1 : La loi des finances(Notion ; contenu et catégories) -Principes budgétaires	34
Annexe 2 : Glossaire pour la compréhension, la lecture et l'interprétation du budget de l'Etat.	37
Annexe 3 : Quelques outils d'analyse du budget de l'Etat.....	39
Annexe 4 :Réflexion sur la préparation du budget	41
Annexe 5 : Liste des tableaux.....	43
TABLE DES MATIERES	44