

**FICHE PAYS SUR LA
REDEVABILITÉ BUDGÉTAIRE
PENDANT LA COVID**

TUNISIE

INTRODUCTION

Ce rapport met en lumière les principaux enseignements de l'évaluation de la redevabilité budgétaire des mesures COVID prises par le gouvernement tunisien, entre le 1^{er} mars et le 30 septembre 2020.

La COVID-19 a eu un impact énorme sur la Tunisie et la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord en général. Le premier cas de COVID-19 a été découvert en Tunisie le 2 mars 2020 et peu de temps après, le gouvernement a annoncé une série de mesures pour aider à contenir le virus. Ces mesures comprenaient, entre autres, la fermeture des frontières, la fermeture des écoles, les couvre-feux nocturnes et le confinement national.

Le gouvernement a présenté deux séries de politiques budgétaires d'urgence pour aider à lutter contre l'impact de la pandémie. Le train de mesures principal consistait en dix décrets pris par le chef du gouvernement sans l'approbation¹ du Législatif. Ces décrets ont été introduits en avril 2020 et ont prévu des dispositions et mesures spéciales visant à atténuer les effets de la pandémie².

Au total, plus de 2,5 milliards de dinars ont été mobilisés notamment pour aider à retarder l'échéance des impôts et apporter une aide aux personnes à faibles revenus. En raison de la réponse rapide du gouvernement à la première vague de la pandémie, la Tunisie a enregistré le deuxième taux de mortalité le plus bas de la région de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient ([Brookings Institution](#)). Cependant, la deuxième vague a frappé plus durement la Tunisie en octobre, faisant de nombreux morts.

Répondre de manière ouverte et redevable à la pandémie n'est pas seulement un moyen pour le gouvernement de montrer son engagement en faveur du bien-être de ses citoyens: les budgets ouverts apportent des avantages économiques concrets,³ allant de la réduction des risques de corruption à la garantie de politiques publiques plus efficaces et plus équitables. En d'autres termes, les limitations en matière de transparence ne sont ni nécessaires ni inévitables, et ce même lors des crises les plus difficiles. Une réponse urgente et rapide ne doit pas en effet se faire au détriment de la redevabilité et des avantages qui en découlent.

Depuis les cinq dernières années, la Tunisie vit une crise des finances publiques qui s'est répercutée sur la situation économique et sociale du pays. La crise a été encore accentuée par les mesures d'austérité budgétaire qui ont été encouragées par les Institutions Financières Internationales, notamment le FMI.

¹ Il s'agit d'une mesure exceptionnelle en vertu de l'article 70 de la Constitution, qui autorise l'Assemblée à habiliter le chef de l'Exécutif à légiférer, pour une durée limitée, par décrets. Selon cet article, « l'Assemblée des représentants du peuple peut, aux trois cinquièmes de ses membres, autoriser par la loi le chef de l'Exécutif, pour une durée n'excédant pas deux mois et, en vue d'un objectif déterminé, à prendre des décrets-lois, dans le domaine relevant de la loi. A l'issue de cette période, ces décrets-lois sont soumis à l'approbation de l'Assemblée ». Cette loi a été approuvée par l'Assemblée le 5 avril.

² Voir résumé des différents décrets via le lien suivant : <https://www.tustex.com/economie-actualites-economiques/dispositions-legales-pour-les-mesures-exceptionnelles-et-provisoires-et-visant-a-mitiger-la-crise>.

³ Pour lire des preuves plus détaillées qui soutiennent cette déclaration, veuillez consulter The Impacts of Fiscal Openness: A Review of the Evidence par de Renzio et Wehner, mars 2015. <https://www.internationalbudget.org/publications/the-impacts-of-ouverture-fiscale-un-examen-des-preuves/>; et l'article connexe : <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/03/02/politicians-are-hiding-how-they-spend-money-thats-a-physical-mistake/>

INTRODUCTION

A ce titre, un nombre d'OSCs engagées ont souligné leurs préoccupations quant à la concentration excessive des débats et des discours autour des aspects techniques en termes de discipline budgétaire et ont souligné la nécessité de réorienter le débat vers les finalités des politiques budgétaires et leur impact sur les services fournis aux citoyens, exprimant un besoin de « démystification » du budget de l'Etat et l'adoption de mécanismes le rendant plus accessible⁴.

À ce titre, des organisations de la société civile de 120 pays, dont la Tunisie, ont collaboré avec l'International Budget Partnership (IBP) pour entreprendre une évaluation rapide du « train de mesures budgétaires d'urgence »— notamment les initiatives politiques comme le plan de relance adopté en Tunisie, visant à remédier à l'impact de la COVID-19 —sur la période allant de mars à septembre 2020, dans le but d'identifier comment les pays peuvent s'améliorer pendant et après la crise.

⁴ Réunion virtuelle de l'équipe de l'IBP avec un groupe d'OSCs engagées en Tunisie, tenue le 24 juin 2021. La réunion a impliqué le Forum Tunisien des Droits Economiques et Sociaux (FTDES), Al Bawsala, l'Association Tunisienne des Femmes Démocrates, le Centre Cawtar et l'Observatoire Tunisien de l'Economie.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Transparence limitée et opportunités d'engagement des citoyens

Les résultats de notre évaluation en Tunisie révèlent que la transparence et le contrôle de la série de mesures en réponse à la pandémie étaient limitées et que l'engagement des citoyens dans la formulation et la mise en œuvre des mesures était également limité. Les documents publiés relatifs aux mesures ne contenaient pas d'informations sur les bénéficiaires pauvres et vulnérables, qui sont connus pour être touchés de manière disproportionnée par la pandémie. Les principales constatations sont les suivantes :

1. La **participation publique** à la formulation et à la mise en œuvre du plan de réponse d'urgence à la COVID était inexistante. Il n'y a eu aucune contribution du public, en particulier des personnes les plus touchées par la crise.

Le public n'a pas été impliqué dans la formulation et le suivi des politiques d'intervention d'urgence. Cela a exclu le public d'avoir voix au chapitre dans les décisions sur la définition des priorités pendant la pandémie et a privé le gouvernement de contributions qui auraient pu fortement améliorer l'efficacité de ses actions. La Loi Organique du Budget relativement nouvelle de la Tunisie [a été approuvée en 2019 et comprend des dispositions sur la transparence et la participation au projet de budget de l'](#)⁵es mesures. Par exemple, des consultations publiques avec les OSC et les citoyens auraient été possibles en ce qui concerne l'identification des secteurs et catégories sociales les plus touchés par la crise, l'attribution des avantages fiscaux et l'identification des besoins dans les hôpitaux et les centres de santé. Des mécanismes similaires auraient également été possibles concernant le suivi des dépenses du [Fonds spécial « 18-18 »](#)⁶, qui manque de transparence.

Que ce soit au niveau des lois de finances récurrentes qu'au niveau des dispositions budgétaires spécialement dédiées à la lutte contre la pandémie, les mesures et les mécanismes permettant le suivi budgétaire par le public sont absentes. A cet égard, les OSCs consultées dans le cadre de la présentation des résultats provisoires de cette étude ont souligné la nécessité d'instaurer de tels mécanismes susceptibles d'identifier la traçabilité des fonds alloués aux groupes marginalisés, y compris les travailleurs ayant perdu leurs emplois.

2. Le **contrôle** aurait pu être considérablement renforcé en augmentant la transparence et en donnant aux citoyens et aux OSC l'espace nécessaire pour s'engager dans le suivi du train de mesures budgétaires d'urgence.

La transparence dans la mise en œuvre permet de comprendre comment les mesures ont été mises en œuvre et ce qui a été réalisé. Le manque de rapports publics sur la mise en œuvre des plans de relance et des initiatives politiques connexes entrave les efforts visant à tenir le gouvernement redevable de l'efficacité de sa réponse à la crise.

Combien a été dépensé pour les initiatives politiques individuelles ? Les fonds ont-ils atteint leurs bénéficiaires visés, tels que les employés qui n'ont pas pu travailler en raison de la pandémie ? Des questions qui laissent espérer des éléments de réponse qui sont jusqu'à lors non disponibles. A cet effet, on souligne également l'absence d'informations sur les entreprises bénéficiant d'avantages fiscaux et de prêts spéciaux, le nombre de travailleurs bénéficiant de transferts spéciaux, le nombre d'emplois sauvés, et surtout l'absence de rapports périodiques sur les dépenses du fonds d'urgence 18-18.

⁶ Il s'agit d'un fonds spécial créé pour collecter des fonds auprès donateurs et renforcer le secteur de la santé. Les informations officielles sur ce fonds sont présentées ici : <http://www.santetunisie.rns.tn/ar/2016-07-27-18-22-14/%D8%B5%D9%86%D8%AF%D9%88%D9%82-18-18>.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Même si la *Cour des comptes* dispose d'un mandat suffisamment large et d'un pouvoir discrétionnaire total pour auditer les mesures budgétaires d'urgence, aucune information n'a été publiée sur les plans d'audit et aucun rapport d'audit n'a été publié au cours de notre période d'évaluation. Ce n'est qu'en avril 2021 que la *Cour* a décidé et annoncé qu'elle procéderait à un audit sur la gestion du fonds d'urgence 18-18. Selon les responsables de la *Cour*, cet audit est venu en réponse à plusieurs critiques des médias et des OSC sur le manque de transparence dans la gestion des ressources du fonds.

3. De nombreuses informations ont été publiées sur les marchés publics, mais la transparence globale faisait défaut.

Alors que la transparence était globalement faible, une pratique prometteuse consiste en la publication des informations complètes sur les pratiques de passation des marchés liées à la mise en œuvre du train de mesures budgétaires d'urgence. Le gouvernement a publié en effet des informations sur les [appels d'offres](#), [les attributions et les fournisseurs](#) sur sa plateforme de marchés publics [Tuneys](#). Ces informations ont été publiées en temps opportun (moins de 10 jours après l'attribution des contrats), ce qui montre que le gouvernement est capable d'être transparent à certains égards, il lui suffit d'appliquer ces principes à tous les niveaux.

Au-delà de cette bonne pratique, le déficit de transparence est un constat. Ceci n'a pas permis de prendre connaissance de nombreux détails de la série de mesures budgétaires d'urgence. Il y avait peu ou pas d'informations relatives au financement du train de mesures et le gouvernement n'a pas publié de projections macroéconomiques mises à jour concernant la croissance, l'inflation anticipée, le taux d'intérêt. Ce sont des informations indispensables qui doivent être partagées afin que le public comprenne les contraintes auxquelles le gouvernement a dû faire face, lors de l'introduction des politiques d'urgence et au-delà.

RECOMMANDATIONS

Redevabilité au-delà de la crise

Les bonnes pratiques relevées dans les conclusions (et les lacunes qui doivent être corrigées) ont été mises en évidence dans le contexte de la crise de la COVID, mais elles sont cruciales à tout moment, à chaque étape d'un processus budgétaire ordinaire, bien au-delà de cette crise ou de toute autre crise. Il est crucial d'atteindre des niveaux suffisants de transparence, de participation et de contrôle sur le long terme pour assurer à la fois la redevabilité et l'utilisation efficace et équitable des ressources et placer le pays dans une position beaucoup plus forte pour faire face à tout éventuel choc potentiel.

Cette évaluation ainsi que l'Enquête sur le budget ouvert (EBO) de 2019 ont révélé qu'il y avait une importante [marge d'amélioration](#). Le score de la Tunisie sur l'indice de transparence de l'EBO 2015 était de 42 mais a lentement diminué jusqu'à 39 en 2017 et 35 en 2019. Le score mesure la transparence du pays sur une échelle de 0 à 100. Si un pays a un score de 61 ou plus, cela nous indique qu'il a produit des informations adéquates sur ses documents budgétaires en temps opportun et vice versa.

Sur la base de nos conclusions, il serait impératif de prendre des mesures immédiates sur un ensemble de volets pour remédier aux lacunes en matière de redevabilité sur les réponses budgétaires et politiques dans le contexte de la Covid-19, à la fois pendant et au-delà de la crise. En plus des mesures immédiates, il est important de construire des infrastructures pour la transparence et la participation en dehors des périodes de crise qui peuvent être maintenues pendant une urgence.

À la lumière de cela, nous appelons le gouvernement à travailler avec la société civile pour prendre les mesures suivantes, pouvant éventuellement être enrichies par des exemples de bonnes pratiques venant d'autres pays qui ont fait l'objet de cette évaluation :

Recommandation 1. Agir maintenant pour renforcer la redevabilité dans les réponses en cours à la crise du COVID-19.

- Publier des rapports d'avancement mensuels sur la mise en œuvre des mesures contenues dans le train de mesures budgétaires d'urgence.
- Produire des documents et des informations sur le train de mesures budgétaires en ce qui concerne les groupes vulnérables et marginalisés.
- Inclure des représentants de la société civile dans le comité de contrôle COVID au parlement.

Exprimant leur accord avec cette recommandation de court terme, les OSCs consultées ont tout de même souligné l'importance d'engager des réformes plus substantielles à long terme en matière de transparence afin de promouvoir une « culture de redevabilité » auprès des politiques et des stratégies gouvernementales.

Recommandation 2. Mettre en œuvre la législation existante pour améliorer la transparence et l'engagement des citoyens à tout moment, tout en renforçant le suivi des conclusions des audits par le vérificateur général.

La loi organique du budget de 2019 a été votée grâce à la pression de la société civile et à l'engagement des partenaires au développement tels que l'Union Européenne. Parmi ses dispositions relatives à la transparence et à la participation, la loi prescrit clairement la publication des annexes au Projet de budget de l'Exécutif ainsi que le renforcement des procédures de contrôle tout au long du cycle budgétaire : L'article 62, cité à titre d'exemple clarifie le rôle du Législatif dans le suivi et le contrôle budgétaires pendant l'exécution du budget et les exigences auxquelles l'Exécutif doit se conformer en termes de reporting.

RECOMMANDATIONS

En outre, la Cour des Comptes s'est engagée à se conformer aux normes de l'INTOSAI sur la participation du public, en [offrant aux citoyens la possibilité de soumettre des idées d'audits ou de demander des audits spécifiques](#).

Rendre ces engagements et dispositions juridiques opérationnels ouvrira la voie aux citoyens pour qu'ils s'impliquent dans le processus budgétaire et les aideront à tenir le gouvernement redevable. Pour que cela se concrétise, le gouvernement devrait :

- Fournir un plan clair pour la mise en œuvre de la loi organique du Budget, en veillant notamment à ce que les documents budgétaires pertinents et les mécanismes d'engagement des citoyens dans le processus budgétaire soient mis en œuvre.
- Veiller à ce que les conclusions de l'audit concernant les dépenses liées à la COVID soient suivies d'effet rapidement et que le suivi des audits substantiels soit renforcé au-delà de l'urgence.