



La certitude de l'insoutenabilité de la dette publique en Tunisie : les scénarios possibles

Zouhaier Maallem*

Résumé :

Nombreux sont les facteurs qui ont amené les finances publiques tunisiennes à un état d'insoutenabilité : L'absence d'une pérennité financière durant la période 2014-2023, l'accumulation des dettes publiques et l'absence d'une vision globale permettant de tracer une nouvelle politique budgétaire diversifiant les ressources de financement de l'Etat, manifestent l'inévitable insoutenabilité de la dette publique. Toutefois, bien que, la situation s'accélère vers l'effondrement économique et financier, la décision publique ignore toujours la modification de ses priorités nationales, ce qui peut nécessiter une restructuration des dettes souveraines ou le rééchelonnement des engagements financiers de l'Etat.

Mots clés :

Dettes publiques, finances publiques, politique, politique budgétaire, restructuration des dettes souveraines, rééchelonnement des engagements financiers.

Abstract:

Many factors have led Tunisian public finances to a state of unsustainability: The lack of financial sustainability during the period 2014-2023, the accumulation of public debt and the absence of a global vision to chart a new fiscal policy diversifying the State's financing resources, reveal the inevitable unsustainability of public debt. However, although the situation is accelerating towards economic and financial collapse, the public decision still ignores the change in its national priorities, which may require restructuring of sovereign debt or rescheduling of the State's financial commitments.

Key words:

Public debt, public finance, politics, fiscal policy, sovereign debt restructuring, and financial commitments rescheduling.

* Chercheur au Centre des Etudes Méditerranéennes et Internationales (CEMI).

Introduction générale

Le cadrage thématique de l'insoutenabilité budgétaire en Tunisie aujourd'hui :

Au niveau substantiel, deux grands problèmes émanent des pratiques de l'endettement public en Tunisie. Il s'agit de la performance de la dette publique et le recours excessif à l'endettement au détriment d'une relance économique. Ces deux composantes constituent un corolaire d'une dette publique génératrice des déficits budgétaires, voir même insoutenable. En effet, la relation entre le coût, le contenu et la gestion de la dette publique d'une part et les déficits budgétaires d'autre part est certaine. Durant la décennie 2014-2023, l'accroissement des dettes publiques et du déficit budgétaire ont été indissociables, ce qui renvoie impérativement à la faible rentabilité de la dette publique. La rationalisation de la dette publique est devenue un rendez-vous raté, puisque la situation d'endettement s'est transformée durant cette période en déclencheur principal d'une situation financière et économique ingérable : l'endettement public est incapable de relancer seul l'économie nationale, et cette dernière est dans l'incapacité de limiter les dégâts d'un recours excessif à l'endettement.

Les origines et la persistance du phénomène :

Les déficits budgétaires sont une constante des finances publiques tunisiennes aussi bien avant qu'après la révolution. Toutefois, l'accroissement de ces déficits devient de plus en plus préoccupant surtout avec les taux enregistrés durant la période 2014-2023. Bien que l'économie nationale n'ait pu dégager que des taux de croissance situés entre 1% et 2% du PIB au cours de cette période, enregistrant successivement : 1.2% en 2015, 1.1% en 2016, 1.9% en 2017, 2.9% en 2018,

0.9% en 2019 et 1.1% en 2022, les déficits budgétaires ont connu une hausse sans précédent durant ladite période enregistrant successivement un taux de - 4.8% du PIB en 2015, - 6.1% en 2016 et 2017, - 4.8% en 2018, - 3.9% en 2019¹ et -7.7% en 2022². Le variable faible croissance économique, qui se répercute sur le rendement fiscal et sur l'accroissement des charges publiques pousse les gouvernements à un recours excessif à l'endettement public, ce qui explique en partie l'accroissement des déficits budgétaires. Cela met en exergue le besoin de réformer les dettes publiques durant la transition démocratique, un besoin qui a été totalement omis par les décideurs durant la période concernée.

Théoriquement l'endettement public est une politique budgétaire inévitable

Du point de vue économique, «l'endettement est une manière d'anticiper sur l'acquisition d'un bien»,³ ce qui traduit au niveau de l'Etat une manière d'anticiper sur la réalisation d'infrastructures publiques. En fait, «l'endettement qu'il réalise est globalement gagé sur l'apport en termes de croissance économique générale de ces infrastructures»⁴, ce qui revient à dire que l'endettement public ne pose pas de problèmes majeurs à l'Etat puisque la dette constitue un élément de croissance et ne présente aucun danger sur le budget. «En d'autres termes, l'efficacité de la dépense publique en termes de croissances est telle que les recettes fiscales ex post couvrent les dépenses publiques ex ante. Le déficit budgétaire ne génère donc

¹ Portail du ministère de finances : www.finances.gov.tn

² Les résultats provisoires de l'exécution de la loi de finances de 2022. Portail du ministère de finances : www.finances.gov.tn

³ THORIS (G.) : De l'utilité économique de la dette publique. RFFP, n° 123, septembre 2013, p. 102.

⁴ *Ibid.*, p. 102.

pas d'accroissement de la dette publique sur le moyen terme».⁵ Contrairement aux autres cas où l'endettement public sera une ressource pour financer la solidarité sociale, ou l'appui budgétaire de l'Etat et des entités publiques marchandes en difficultés ou encore pour servir à payer les rémunérations des fonctionnaires de l'Etat. Alors, le déficit budgétaire sera un résultat inévitable puisque l'amortissement de ce type de dettes «*repose sur la croissance future sans que les sommes dépensées y contribuent en aucune façon*».⁶ D'ailleurs, l'expérience tunisienne post révolution témoigne de l'inefficacité d'une politique budgétaire basée sur l'endettement public pour satisfaire des charges publiques hors le financement et la réalisation d'investissements d'infrastructures publiques. Le diagnostic budgétaire de cette politique est choquant. Il suffit d'examiner les résultats du service de la dette publique qui a atteint en 2019 presque l'équivalent (96.2%) du total des dettes publiques de l'année ou l'encours de la dette publique qui a dépassé en 2023 le 100% du PIB ainsi la mise en œuvre des garanties accordées par l'Etat au profit des organismes emprunteurs publics sous forme de plafond provisionné chaque année par la loi de finances.

L'insoutenabilité de la dette publique : la problématique de recherche

Nombreux sont les facteurs qui ont contribué à cela. En effet, la détermination de la stratégie de la dette publique par un seul intervenant à savoir celui le demandeur de la dette, entrave l'efficacité du recours à l'endettement public. Ce constat est juste avant la déclaration des mesures exceptionnelles et il se consolide après. En outre,

⁵ *Ibid.*, p. 105.

⁶ *Ibid.*, p. 106.

la diversification des ministères intervenant dans la détermination du besoin de l'endettement public, après 2014, confie au ministère de finance et au ministère d'économie et de développement la préparation du projet de loi de finances, traçant ainsi un modèle exceptionnel dans les pays du Nord Afrique et de l'OCDE⁷. Alors, à partir de la loi de finances de 2022, et conformément aux exigences des mesures exceptionnelles, le Président de la République accapare seul tout le processus de la loi de finances.

En outre, la détermination de l'exploitation des dettes publiques est attribuée sous le règne de l'ancienne loi organique du budget, en vigueur jusqu'à 2020, au pouvoir exécutif. Une fois obtenu un vote parlementaire sur la prévision des recettes, le gouvernement sera proportionnellement libre dans la gestion du contenu de l'autorisation des recettes à savoir les recettes fiscales, non fiscales ou endettements publics. Cette observation est basée sur la définition de la loi de finances, proposée par l'ancienne loi organique du budget ainsi la nomenclature budgétaire en place.

En se basant sur la définition de la loi de finances proposée par l'ancienne loi organique du budget⁸, on déduit que la notion de l'équilibre budgétaire est totalement absente dans la conception financière et budgétaire tracée par l'Etat. En effet, c'est une autre logique qui règne à savoir la possibilité de recourir à un déficit budgétaire prévu par les plans de développement et définit dans un cadre

⁷ «Une meilleure performance pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie : la gestion budgétaire par objectifs», Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, rapport OCDE, pp. 65- 66.

⁸ L'article premier de la LOB abrogé, disposée que : «*la loi de finances prévoit et autorise, pour chaque année, l'ensemble des charges et des ressources de l'Etat dans le cadre des objectifs des plans de développement et compte tenu de l'équilibre économique et financier défini par le budget économique*».

pluriannuel à savoir le budget économique. C'est une conception «keynésiennes qui dénonçait le caractère néfaste de l'équilibre et vantait les mérites de la relance par le biais du déficit qui devait permettre de trouver un équilibre»⁹.

Certes, le conjoncturel a poussé la décision budgétaire vers une politique budgétaire basée sur un endettement excessif. Toutefois, il est curieux de s'interroger **pourquoi les dettes publiques tunisiennes en sont devenues insoutenable et quels scénarios sont imposés par cette donne ?**

La réponse sera étalée en deux parties : la faible gouvernance source de l'insoutenabilité de la dette publique (**première partie**). Une situation qui évoquera des scénarios inévitables (**deuxième partie**).

Première partie : La faible gouvernance source de l'insoutenabilité de la dette publique

Dans l'absence d'une gouvernance du pilotage des dettes publiques en Tunisie durant la période 2014-2023, qui a mis en question l'efficacité d'une politique budgétaire basée sur endetter plus au détriment de la capacité économique et financière de l'Etat, a conduit à une situation d'insoutenabilité de la dette publique tunisienne (**B**). D'où, il sera utile d'envisager les manifestations de l'absence d'une gouvernance du pilotage de la dette publique en Tunisie. En effet, l'ambiguïté de la nomenclature budgétaire que ce soit pour les catégories de ressources ou pour les catégories des dépenses entrave une lisibilité claire des utilisations des dettes

⁹ LAPIN (J.) : L'équilibre des finances publiques : une exigence externe mettant en cause la souveraineté de l'Etat. RDP, n° 3, 2014, L.G.D.J, p. 737.

publiques. Une détection de quelques chiffres de budget de l'Etat soit à travers des lois de finances ou de règlement prouve que le doute de l'utilisation des dettes dans la rémunération publique et le détournement des dépenses des investissements provenant des dettes au profit des dépenses de gestion, est une piste curieuse qui mérite d'être explorée (**A**).

A : Les manifestations d'une politique d'endettement public à l'aveugle pendant la décennie 2014-2023

L'insuffisance de la gouvernance du pilotage des dettes publiques au niveau organisationnel explique en partie les résultats budgétaires réalisés à travers une politique budgétaire basée sur l'impératif de s'endetter. C'est vrai que la conjoncture vécue en 2014-2023 a imposée aux décideurs et gestionnaires de dépenser plus afin de satisfaire des revendications populaires ascendantes. Cette politique budgétaire s'insiste de plus en plus avec les mesures exceptionnelles pris en 2021. En effet, si la décision budgétaire avant les mesures exceptionnelles a été prise dans un contexte institutionnel démocratique, la décision d'endetter après 2021 a été le résultat d'une simple décision du président de la république, d'où il est curieux d'examiner l'impact du cadre politique et juridique sur le recours excessif à l'endettement. (**1**)

A cela s'ajoute que la persistance de la crise politique, la divergence entre les acteurs, l'absence complète d'organisation interpersonnelles publiques et l'absence des documents stratégiques des dettes publiques, entravent toujours, soit avant les mesures exceptionnelles ou après, une maîtrise de la soutenabilité de l'endettement public et reflète une absence d'une vision globale de l'endettement public. (**2**)

1 : L'absence d'un encadrement politique et juridique efficace de la décision de l'endettement accélère l'insoutenabilité de la dette publique

Depuis l'entrée en vigueur de la constitution de 2014 et jusqu'à la prise des mesures exceptionnelles, l'endettement public est encadré constitutionnellement par l'article 65 qui affirme que «*les textes relatifs aux emprunts et aux engagements financiers de l'Etat, son pris sous forme de loi ordinaire*», à savoir que l'article a répété presque le même texte des articles 34 et 36 de la constitution de 1959 et que la constitution de 2022 ne sort pas des mêmes mots. Par contre, au niveau fonctionnel, les mesures exceptionnelles ont abrogé les nouvelles pratiques de la démocratie financière établies à l'occasion de l'entrée en vigueur de la constitution de 2014, respectant l'exclusivité du domaine de la loi dans la détermination des dettes publiques et des engagements financiers de l'Etat. Creusant ainsi un accroissement considérable dans les dettes publiques qui ont devenue gérées sans encadrement politique et juridique claire et hors domaine de redevabilité.

Les aspects juridiques lacuneux de la détermination de la dette publique avant la déclaration des mesures exceptionnelles

La période 2014-2021 a été caractérisée par la continuité des pratiques budgétaires de la loi organique du budget de 1967. En effet, la nouvelle loi organique du budget, bien qu'elle ait entrée en vigueur en 2020, elle n'a pas produit ses effets juridiques en 2020 et 2021. De ce fait, la réingénierie de l'endettement public à travers l'ancienne loi organique du budget, valide jusqu'en 2020 et ses textes applicables vide l'attribution de l'endettement public au domaine de la loi de son contenu. Alors, bien que l'article

26 de l'ancienne LOB confirme que, la loi de finances autorise le «*plafond des prêts du trésor (et) les emprunts et obligations à contracter au profit de l'Etat*», l'article 11 de la même loi prévoit qu'«*un chapitre spécifique est ouvert pour la dette publique en principal et en intérêts (et que) les dépenses de ce chapitre ont un caractère évaluatif*». De cette réingénierie commence les anomalies du régime juridique de l'endettement public en Tunisie. En effet, l'autorisation parlementaire ne concerne que la prévision de la taille des dettes publiques (d'après l'article 26 de la LOB), contre une délégation au pouvoir exécutif pour déterminer le contenu des déficits budgétaires pour chaque année (d'après l'article 11 de la LOB). Si ce dualisme des compétences ne cause pas beaucoup de problèmes dans un régime autoritaire caractérisé par une stabilité politique et une vision économique et sociale à court et moyen terme plus au moins stable, il a constitué une anomalie détruisant l'équilibre budgétaire dans la période concernée, caractérisée par la fragilité politique et l'absence d'une vision même à court terme pour les volets économiques et sociaux.

Bien qu'une avancée considérable ait été enregistrée au niveau de l'accaparement de l'endettement public par le domaine de la loi après l'entrée en vigueur de la constitution de 2014, la conception constitutionnelle de l'époque a été entravée au niveau de l'établissement des instances en relation directe avec le contenu de l'endettement public tel que la cour constitutionnelle et «*l'instance du développement durable et des droits des générations futures*».¹⁰ Ainsi, la continuité d'une loi organique du budget inadéquate

¹⁰ Prévüe par l'article 129 de la constitution de 2014.

et les nouvelles exigences constitutionnelles contribuent ensemble à l'explosion de l'endettement public pendant la période de l'étude.

La recherche de l'efficacité du contenu de l'endettement public a été entravée par l'insuffisance institutionnelle de la gouvernance financière tel qu'elle a été instituée par la constitution de 2014. En effet, avant les m'entrée en vigueur des mesures exceptionnelles, ni la cour constitutionnelle ni l'instance constitutionnelle compétente, à savoir : l'instance du développement durable et les droits des générations futures, ont été établis. Or, l'amortissement de la charge des dettes publiques *«que nous transmettons aux générations ultérieures, qui devront supporter sans nécessairement continuer à bénéficier des contreparties correspondantes en termes des politiques publiques.»*¹¹ Ce qui implique impérativement la mise en place de l'instance constitutionnelle compétente, non seulement pour contribuer à travers une consultation obligatoire sur *«les projets de loi relatifs aux questions économiques, sociales, environnementales, ainsi que sur les plans de développement»*, comme prévoit l'article 129 de la constitution abrogée, mais aussi pour contribuer à l'établissement d'un plan stratégique de l'endettement public *«que leur absence a été évaluée par la cour des comptes tunisienne comme une insuffisance significative.»*¹² du régime juridique de l'endettement public.

¹¹ ECKERT (Ch.) : *Le contrôle de la dette publique par le Parlement : un enjeu politique devenu majeur*. RFFP, n° 123, septembre 2013, p. 4.

¹² *Rapport général de la cour des comptes de 2018*, n° 31. p. 90.
Source : www.courdescomptes.nat.tn

L'absence d'un cadre juridique et politique sein de la dette publique avec l'entrée des mesures exceptionnelles

La période des mesures exceptionnelles a été caractérisée par le démantèlement des institutions installées. En effet non seulement le Parlement a été dissolu, mais toutes les institutions qui ont joué un rôle dans la démocratisation de la décision budgétaires telles que : la haute instance du contrôle de la constitutionnalité et les institutions constitutionnelles intervenant dans le contrôle de la décision et gestion publique.

La période des mesures exceptionnelles a été caractérisée au niveau de la décision budgétaire par la dominance de l'intervention du président de la république. En effet, sans recourir à aucun autre pouvoir public, le président prépare, autorise, exécute et contrôle les lois de finances. Cela est vrai aux moins pour les lois de finances de l'années : 2022 et 2023. Ce privilège attribué au président ne se limite pas aux processus des lois de finances mais il dépasse à toute autres actes de décision budgétaire notamment le recours à l'endettement public qui a été accélérés comme une politique budgétaire inévitable et a pris une forme décrétole justifiée par les mesures exceptionnelles.

2 : L'absence d'une vision globale de l'endettement public.

Le constat de l'absence d'une vision globale pour l'endettement public est juste soit avant les mesures exceptionnelles ou après ce qui explique la certitude de l'insoutenabilité des dettes publiques en Tunisie.

Les manifestations de l'absence d'une vision globale de l'endettement public pendant la période 2014-2021

L'absence d'une clarté juridique entrave la bonne décision budgétaire. En effet, c'est l'ancienne loi organique du budget qui donne au ministre des finances la mainmise sur l'étape de la préparation du projet de loi des finances. L'article 23 de l'ancienne loi organique du budget prévoit que : «*le ministre de finances examine ces propositions (ceux établis par les chefs d'administrations et rattachés au ministère de finances), y ajoute les prévisions de recettes et élabore le projet de loi de finances.*», donc le rôle du ministre des finances, qui contrôle l'étape technique de la préparation des prévisions budgétaires est primordial. La technicité de la prévision de ressources du budget de l'Etat privilégie l'administration dans la détermination des émissions des dettes publiques surtout que le vote parlementaire est considéré comme une simple validation du plafond des dettes proposées par le gouvernement pour boucler la gestion de l'année.

De surcroît, on observe l'absence d'une stratégie d'endettement. En effet, la cour des comptes dans son 31^{ème} rapport a soulevé de nombreux exemples de l'inefficacité des projets financés par l'endettement public. A titre illustratif, nous retenons le cas d'un projet lancé en 2012 par le ministère de la formation professionnelle et de l'emploi, ce projet a été financé par la banque mondiale et la banque africaine du développement. Le ministère concerné n'a pas établi un plan de suivi et d'évaluation pour ce projet qui porte sur la formation des diplômés de l'enseignement supérieur sur l'accessibilité au marché du travail. Bien que le projet n'ait réalisé que 70% des objectifs escomptés à savoir la formation de 144 000 diplômés sur un public de 200 000, les diplômés formés n'ont pas réussi la

mission que à un taux de 5%¹³ (seulement 7 200 diplômés ont réussi l'accès au travail à travers la formation). La défaillance est de toute évidence flagrante.

Afin de sortir de ce tunnel, la cour des comptes a proposé des solutions à caractère structurel, notamment : «*Atteindre l'efficacité souhaitée des endettements publics nécessite la préparation minutieuse des programmes de réformes et l'étude des projets par les intervenants, notamment : le ministre des Finances, le ministère du Développement, les ministères sectoriels et les structures affiliées. Ainsi, l'adoption d'hypothèses réalistes, la réalisation de tous les travaux préparatoires, tels que la planification et l'étude avant la conclusion des prêts accompagné d'un bon suivi de la mise en œuvre des projets et programmes de réforme associés.*»¹⁴ D'après la cour des comptes, la création d'un espace de travail interministériel permet plus de collaboration entre les personnes publiques afin d'exploiter efficacement les dettes publiques. C'est la solution proposée pour dépasser les problèmes de blocage ou annulation des projets d'investissements pour une raison ou autre tels que les problèmes fonciers ou le manque des études nécessaires pour la réalisation, ce qui cause un problème à double dimension : alourdir les charges publiques par des dettes qui ne sont pas efficaces et entraver le développement économique et social. Le ministère des finances a été clair dans son constat lors des travaux préparatoire de la cour des comptes à l'occasion de l'élaboration du son 31^{ème} rapport (le rapport de 2018). En effet, d'après le ministère des finances, le problème persiste dans la voie unilatérale de la détermination, exécution et évaluation de la dette publique : «*Contrôler la*

¹³ Rapport général de la cour des comptes de 2018, n° 31, *op.cit.*, p. 94.

¹⁴ *Ibid.*, p. 93.

stratégie d'endettement de manière unilatérale sans créer une structure unifiée de gestion de la dette ou un comité comprenant les parties impliquées dans la dette publique qui surveille la mise en œuvre de ce qui est indiqué dans le document de la stratégie d'endettement est la principale raison pour laquelle la stratégie mentionnée reste limitée au niveau organisationnel et fonctionnel.»¹⁵ Alors faut-il créer une agence d'endettement public compétente dans la détermination du contenu, de la priorité et de l'exécution des dettes publiques pour une meilleure organisation de la prévision et de la gestion des dettes ?

La persistance de l'absence d'une vision globale de l'endettement public durant la période des mesures exceptionnelles

Le choix de l'élargissement de l'endettement intérieurs qui a conduit à la dépréciation du classement des grandes banques prêteuses de l'Etat manifeste la persistance de l'absence d'une vision globale de l'endettement public durant la période des mesures exceptionnelles. En effet, dans un contexte de rareté des ressources d'emprunts extérieure, la décision budgétaire pendant la période des mesures exceptionnelles, s'oriente vers l'épuisement de la liquidité des banques interne par l'endettement excessif. De ce fait le total des ressources des emprunts intérieurs se quadruple entre la période 2020-2023 enregistrant une estimation de 9533 MDT en 2023¹⁶ contre seulement 2400 MDT en 2020¹⁷. Cette évolution s'explique par deux raisons : une première concernant un recours à l'aveugle aux emprunts intérieurs, dû à l'accroissement de la

¹⁵ *Ibid.*, p. 127.

¹⁶ Décret-loi n° 202^é-79 du 22 décembre 2022 portant loi de finances de 2023, JORT n°141 du 2^o décembre 2022, p. 4059 et suivant, (AR).

¹⁷ Loi n° 2019-78 du 23 décembre 2019, portant loi de finances de 2020, JORT n° 104 du 27 décembre 2019, p. 4425 et suivant.

crise complexe qui freine le déblocage d'un accord de financement déjà négocié avec le FMI et qui tarde d'être approuvé par le conseil général de ce fonds et une deuxième s'explique par l'absence d'un cadre juridique et institutionnel, pendant la période des mesures exceptionnelles, capable de rationaliser les émissions des emprunts publics.

B : L'impact d'une politique d'endettement publique à l'aveugle pendant la décennie 2014-2023 : l'inévitable insoutenabilité de la dette publique

L'insoutenabilité de la dette publique se manifeste à travers l'accroissement des charges publiques et la dégradation des sources propres de l'Etat. Une augmentation sans précédent des diverses charges publiques notamment celles qui sont relatives aux rémunérations publiques, aux dépenses de compensation et solidarité sociale, aux dépenses de développement régional, économique et sociale et surtout celles qui sont relatives aux charges de services de la dette publique qui sont devenues à partir de la loi de finances de 2019 équivalent à l'ensemble des endettements publics, atteignant davantage une situation plus critiquée à savoir endetter aujourd'hui pour rembourser les dettes d'hier. Ce cercle vicieux pose une question sur le fonctionnement du service des dettes publiques. En effet, devant le coût élevé de l'intérêt de la dette, la pression du calendrier de remboursement de la principale de la dette et la progression significative de la contribution de la taille de service de la dette dans les contraintes budgétaires qui ne s'arrête d'accroître à partir de 2018 avec un montant de 7 924.8 MDT équivalent à un taux de 21% du budget de l'Etat¹⁸ pour arriver en 2023 à un taux estimatif de

¹⁸ *La banque centrale de la Tunisie*, rapport annuel 2018. P. 42.
Source : www.bct.gov.tn

27% du total budget. Toutefois les réformes décidées à l'époque, surtout celle de 2016 n'a pas produit ses effets. En effet, une stratégie d'endettement a été mis en place en partenariat avec le FMI envisage : «*de préparer une stratégie d'endettement permettant une meilleure gestion de la dette qui minimise les coûts pour l'Etat et assure que les besoins de financement soient toujours alignés avec l'objectif de soutenabilité de la dette*». ¹⁹ Toutefois, l'endettement orienté vers les rémunérations publiques (1) conduit impérativement vers l'insoutenabilité de la dette publique (2).

1 : Endettement orienté vers les rémunérations

Si la comparaison entre la période post mesures exceptionnelles et celle avant se rencontre dans l'absence d'un cadre juridique et institutionnel adéquat à la bonne gouvernance financière, elle est presque identique concernant les résultats réalisés, puisque les deux périodes ont fortement contribué dans la destruction de la soutenabilité de la dette publique en Tunisie.

La nomenclature budgétaire en vigueur jusqu'au 2020, ne permet pas une lisibilité de l'exploitation des dettes publiques. De ce fait, la présentation formelle des recettes de l'Etat fusionne les recettes ordinaires du titre I (recettes fiscales ordinaires et recettes non fiscales ordinaires) et les recettes exceptionnelles ainsi que les ressources d'emprunt du titre II. Cette nomenclature : «*est de nature à fausser la portée de (l'équilibre budgétaire). En effet, du fait même que les ressources du titre II sont destinées à être remboursées, l'on voit mal comment pourrait-on les comptabiliser pour opérer une confrontation entre les recettes et les dépenses. Il est, donc,*

¹⁹ *Ibid.* p. 17.

clair que l'équilibre, tel que prévu par les textes, ne peut être qu'un équilibre fictif». ²⁰

L'ascendance de l'encours des dettes publiques durant cette période reflète l'incapacité des pouvoirs publics de répondre aux besoins des charges publiques sans le recours à un endettement excessif. En effet, l'encours des dettes publiques a passé de 55% du PIB en 2015 à 107% du PIB en 2023 enregistrant un rythme ascendant sans précédent. Toutefois, le contenu de services des dettes publiques durant ces années confirme la faible rentabilité de ce choix.

Le recours à l'endettement public pour couvrir les besoins des charges publiques est une ressource habituelle en technique budgétaire en Tunisie. En 2010 le budget de l'Etat a recouru à l'endettement public à un taux de 17.53%²¹ du total des ressources du budget, en 2019 l'endettement public contribue à un taux de 23.78%²² dans le total ressources enregistrant une évolution de la part des dettes publiques dans le budget de l'Etat de 6.2% entre 2010 et 2015 à savoir 1% chaque année et en 2023 l'endettement public a atteint le 50% du total ressources de l'Etat enregistrant une augmentation significative dans le total budget de l'Etat de 43.56% en 2022 jusqu'à 50% en 2023 marquant un band très significatif aller jusqu'à 6% dans une seule année (à reformuler). Toutefois, la détérioration de la monnaie locale, le ralentissement économique, la baisse des investissements étrangers, la hausse des revendications sociales et le blocage des sociétés publiques minières et marchandes, conjuguées avec une crise politique aigu après les mesures

²⁰ BOUZOUITA ROUROU (J.) : *Le Parlement tunisien et les finances de l'Etat*, thèse en droit public, p. 278.

²¹ Le chiffre est calculé sur la base de la loi de règlement de 2010.

²² Le chiffre est calculé sur la base des données disponibles sur le portail de ministères de finances et la loi de finances de 2019.

exceptionnelles, ont fortement contribué à la faible rentabilité des dettes publiques.

Certes, la faible rentabilité de l'endettement public est un phénomène complexe qui s'explique en partie par la mauvaise exploitation des dettes. En effet, dans l'obscurité de la nomenclature budgétaire et du manque des informations exposées aux publiques, il est curieux de s'interroger si une part des dettes est orientée vers les rémunérations publiques chaque année. Les rapports accompagnant le projet de loi de finances à partir de 2019 confirme que 17% des dettes garanties, transférées et fournies aux établissements publics ont été exploités dans les rémunérations²³ progressant ainsi en 2022 à une estimation préliminaire de 20%. En outre, la subdivision des dettes publiques selon des données fournies par le ministère des finances²⁴, montre que la part du lion de ces dettes est orientée à «*l'appui budgétaire*», sans préciser s'ils sont orientés pour financer la gestion en totalité ou en partie. En outre, la rémunération des fonctionnaires de ce programme budgétaire et les chiffres dévoilés par le ministère reflètent une progression très significative dans les dettes publiques orientées pour l'appui budgétaire.

2 : L'insoutenabilité de la dette publique une réalité inévitable

Plusieurs facteurs ont produit la réalité de l'insoutenabilité de la dette publique, il s'agit notamment de :

- L'impact de la dépréciation de la monnaie locale sur l'accumulation de la dette publique

²³ Annexe n° 8, «Rapport sur les transferts et garanties attribuées aux entreprises publiques», projet loi de finances 2020, p. 26.
Source : www.finances.gov.tn

²⁴ Il s'agit des données non publiées fournies sous demande de la part du ministère des finances. Voir annexe.

La dynamique de l'endettement public de l'Etat durant la décennie 2014-2023 génère des facteurs d'accumulation de la dette. C'est le cas de la croissance annuelle de la dette publique qui a enregistré une évolution annuelle entre 9% et 13% durant 2021-2023 et 7% et 7.5% durant la période 2016-2018 contre un taux d'évolution annuel de 4.6% pour la période 2014-2015 et 4.2% pour la période 2011-2014. Cette évolution s'explique en partie par l'effet du taux de change dû à un glissement significatif du dinar entre la période concernée où le total de perte en capital qui découle en majorité de la dépréciation de la monnaie locale une moyenne annuelle de 6982.3 MDT avant 2020 et plus que 8500 MDT à partir de 2022. Cependant, la moyenne annuelle des pertes des années 2011-2014 n'a pas dépassé le montant de 948 MDT. Certes, la différence est supportée par plus d'endettement. Toutefois, des mesures d'accompagnement doivent être prises en même temps que la décision d'endetter. Il s'agit essentiellement de lutter contre le déficit budgétaire à travers la rationalisation des dépenses publiques, la recherche de l'équilibre de la balance économique afin de maîtriser la détérioration de la monnaie locale et surtout tracer des politiques économiques et sociales capable d'attirer les investissements étrangers au moins dans l'objectif de renforcer la réserve de la banque centrale de devises. Sans ces mesures et sans une approche réformatrice globale, le recours à l'endettement accentue encore davantage les déficits budgétaires et l'encours non seulement de la dette publique mais aussi de l'incapacité d'ignorer les engagements de l'Etat dans le service de la dette publique.

Les chiffres escomptés à partir de 2004 et surtout celles enregistrées en 2021-2023 manifestent l'entrée en cercle vicieux. A titre d'exemple, en

2019 l'Etat a emprunté 9692 MDT pour combler le déficit du budget, et il a dû rembourser 9601 MDT comme service de la dette, ce qui l'a mis dans un cercle vicieux très gênant qui s'aggrave de plus en plus en 2023. En effet, les prévisions budgétaires de 2023 prévoient 20737 MDT comme montant réserver au service de la dette publique contre 23490 MDT pour combler le déficit budgétaire, enregistrant ainsi une augmentation d'un taux de 54.5% dans le coût de remboursement de service des dettes publiques.

- L'inefficacité du contenu de l'endettement public complique davantage leur soutenabilité

La structure de la dette publique renvoie à une politique budgétaire déséquilibré au niveau des priorités de recours aux sources d'endettement. Bien que le coût des endettements extérieurs, avant 2022, soit élevé par rapport à l'endettement intérieur soit en ce qui concerne les taux de change soit en ce qui concerne la variabilité des taux d'intérêts, la politique d'endettement public privilège le recours à l'endettement extérieur qui contribue en 2017 par 81.06%²⁵ du total dettes publiques. C'est vrai que le taux de l'endettement intérieur est plus élevé (entre 6% et 7%) que les taux d'endettement extérieur qui varie entre 2.5% et 3.5%. Toutefois, la recherche de maîtrise du coût de l'endettement public, à savoir éviter les répercussions des changes et la variabilité de la monnaie locale sur une moyenne et longue période, nécessite de repenser la structure de la dette publique. Toutefois, les corrections prises après les mesures exceptionnelles, bien qu'elles rectifié les tires vers plus d'endettement

intérieurs, elles restent toujours préoccupantes puisqu'elles ont épuisé la capacité financière des banques intérieurs.

- Le budget de l'Etat support les dettes des entreprises publiques marchands

La limitation de l'étendue de l'endettement public s'impose comme une piste de rationalisation de la dette publique parce que l'Etat n'est pas l'unique entité financière publique qui s'endette. Il réagit à son propre compte quand il s'agit d'un endettement pour lui-même et comme garant d'emprunts ou encore un financier direct à travers des transferts d'équilibre ou des subventions versés au profit des autres entités publiques notamment les entreprises publiques et les caisses de sécurité sociale.

La nomenclature budgétaire en vigueur jusqu'à 2020 ne permet pas de saisir les dotations et les transferts budgétaires destinés à des entités autres que l'Etat. En effet, à part un montant global désigné chaque année par la loi de finances comme garantie destinée aux entreprises publiques avec un plafond de 5000 MDT jusqu'à 2020 et 7000 MDT à partir de 2021, les lois de finances restent illisibles en ce qui concerne les autres formes des endettements réalisés par l'Etat aux profits des restes des entités publiques. De ce fait : *«les plafonds de nouveaux prêts comme celui des nouvelles garanties sont approuvés dans la loi de finances. Toutefois, aucune donnée sur les encours des prêts et de garanties, ni sur les prévisions de remboursements ou d'appel des garanties ne figure en loi de finances»*²⁶. Ainsi, c'est le même constat pour les caisses de sécurité sociale, nombreuses opérations financières échappent d'une couverture précise par les lois

²⁵ Calcul fait par l'auteur sur la base des chiffres disponible sur le portail de ministère de finances.

²⁶ Rapport FMI n° 16/339 : «Evaluation de la transparence des finances publiques», p. 42.

de finances il s'agit notamment «des avances de court terme, la prise en charge de cotisations sociales d'un certain nombre d'entreprises publiques en difficulté et des subventions d'équilibre»²⁷.

Seulement avec les rapports joints aux projets de loi de finances à partir du projet de 2020 que l'administration publique dévoile des chiffres, revient à des endettements et garantie subventions et transferts effectués au nom de l'Etat à des entités publiques. Seulement les transferts effectués par le budget de l'Etat au profit des entreprises et établissements publics couvrent en 2019 un taux de 17.5% du budget et 6% du PIB²⁸.

Une distinction est faite entre les transferts subis par le budget de l'Etat au profit des entreprises publiques et établissements publics à caractère non administratif et les garanties de l'Etat. Les transferts sont considérés comme un soutien financier direct et non remboursable qui couvre des entités qui gèrent un service public peu importe le secteur économique ou autres afin de les aider à faire face aux charges publiques. Cependant, la garantie de l'Etat constitue un soutien indirect accordé par l'Etat aux entreprises publiques et établissements publics à caractère non administratif, afin de leur permettre d'obtenir des prêts auprès des banques locales ou institution et banques étrangères qui servent notamment à financer des projets d'investissement et de développement inscrits dans les plans de développement économique et social.

²⁷ *Ibid.*, p. 43.

²⁸ Rapport sur les transferts et garanties au profit des entreprises publiques et établissements publics non administratifs, annexe n° 8, 2019, rapport annexe au projet du loi de finances de 2020. Source : www.gbo.tn

Il existe une relation étroite entre les transferts subis par le budget de l'Etat au profit des entités et l'endettement public. Alors que des entités ont été historiquement sources de financement du budget de l'Etat, elles sont transformées à partir de 2014 en contraintes budgétaires et en charges supplémentaires supportées par les ressources de l'Etat. La situation se complique davantage si on ajoute que ces transferts sont supportés en majorité par les ressources du budget de l'Etat. En fait, vu la rareté de ses ressources propres, l'Etat se trouve obligé de s'endetter pour financer les transferts des entreprises publiques et les établissements publics à caractère non administratif. Le rapport annexé au projet de loi de finances de 2020 montre qu'entre 91% en 2016 et 94% en 2018, les transferts des entités publiques ont été supportés par les ressources du budget de l'Etat.²⁹

Deuxième partie : Les scénarios imposés par l'insoutenabilité de la dette publique

La conjoncture de la décennie 2014-2023 a imposé une politique budgétaire basée sur un endettement excessif créant ainsi une situation critique de la dette publique. Le recours à l'endettement n'est pas un problème en soi. Toutefois, l'absence d'une gouvernance de la dette constitue l'entrave principale devant une dette efficace. En effet, le recours excessif à l'endettement n'a conduit qu'à plus de complexité dans les contraintes budgétaires, voire même une situation certaine d'une insoutenabilité de la dette publique. Cette période a été caractérisée par l'absence d'une conscience de rationaliser l'endettement public (A) qui a créé une insoutenabilité de la

²⁹ Rapport sur les transferts et garanties au profit des entreprises publiques et établissements publics non administratifs, annexe n° 8, 2019, rapport annexe au projet du loi de finances de 2020, *op cit*, p. 8.

dette publique qui ne peut être rectifiée qu'à travers deux scénarios qui nécessitent une volonté politique plus conscientes de la gravité de la situation économique et financière de l'Etat (**B**).

A : La rationalisation de l'endettement public : le rendez-vous raté

Bien qu'un effort soit fourni surtout à partir de 2018 et surtout après la prise des mesures exceptionnelles portant sur le renforcement des ressources fiscales et l'établissement d'une politique prudente au niveau des dépenses publiques, les contraintes budgétaires s'accroissent de façon qu'une approche limitée pour l'endettement public ne peut résoudre ce type de problème. Il est vrai aussi que le sujet de la rationalisation de la dette publique n'a pas été mis sur l'agenda de la révision des politiques financières de l'Etat malgré le lancement d'un processus d'accord avec le FMI (1), ce qui manifeste en partie le rendez-vous raté vers un endettement public rentable (2)

1 : L'absence d'une conscience de la rationalisation de la dette publique

La rationalisation du contenu de l'endettement public passe essentiellement par la recherche de la performance de la dette publique. Il est important de remarquer que «*dépenser moins et rembourser la dette publique*»³⁰ reste une solution insuffisante dans le cas où «*pour rembourser des emprunts arrivant à échéance, (il faut) s'endetter avec des taux d'intérêt qui alourdiront d'autant la charge de cette dette*»³¹, exactement ce qui s'est passé avec l'endettement public en Tunisie durant cette période.

³⁰ DAMAREY (S.) : Dépenser moins et rembourser la dette publique. Revue «Gestion et Finances Publiques», n° 2, 2018, Lavoisier, Mars-Avril 2018, p. 7.

³¹ *Ibid.*, p. 10.

Le contenu de l'endettement public durant 2014-2023 témoigne de la nécessité d'une réforme profonde du secteur de la dette. Le contenu de la dette publique nous renvoie à diverses anomalies vécues durant cette période portant essentiellement sur la faible rentabilité de la dette qui reste tributaire des taux de change, le court-circuit de la dette et la dominance des dettes extérieures. En effet, la rationalisation du contenu de la dette publique exige de repenser une politique plus efficace pour l'emprunt. Une politique qui vise à restructurer l'endettement public à travers le renforcement du marché intérieur sans l'épuiser, éviter les dettes à court terme afin d'allonger l'échéance de remboursement et éliminer les pertes en capital qui sont devenues très coûteuses. Toutefois, les politiques financières menées par les lois de finances soient avant la prise des mesures exceptionnelles ou après, ont ignoré ces volets de réformes répercutant des déficits budgétaires sans précédent.

Ainsi, l'étendue de l'endettement public durant 2014-2023 exige une révision profonde. En effet, l'étendue de la dette publique nous renvoie aux diverses personnes publiques bénéficiaires de la dette à part l'Etat. Il est évident que les entités publiques occupent une place primordiale dans la gestion de service public. Toutefois, il est inacceptable que les entreprises publiques et les établissements publics à caractère non administratif continuent d'acquiescer plus de 20% du budget de l'Etat sous forme de transfert budgétaire et plus de 10% du budget de l'Etat sous forme de dettes garanties sans que la décision publique lance un vrai processus réformateur de ces entités. En conséquence, la rationalisation de l'étendue de l'endettement public a été absente dans la pensée réformatrice de finances publique tunisienne.

2 : *l'endettement public rentable un rendez-vous raté durant 2014-2023*

Durant la période 2014-2023 les finances publiques tunisiennes ont raté des pistes alternatives de financements publics qu'elles pourraient soulager la gravité de la pression de la taille des endettements publics sur les finances de l'Etat, il s'agit précisément du partenariat public-privé et le recours au finances islamique. Toutefois, la faible volonté politique et l'absence des réformes globales ont empêché la décision financière publique de se bénéficier de ces outils efficaces. Ce paragraphe aborde successivement les entravent de recours à ces deux modes de financement :

- Le recours au PPP, une politique de façade.

Selon «*global competitiveness*»,³² rapport de l'année 2018, la Tunisie occupe la 82^{ème} place dans les infrastructures. Ce classement reflète un flagrant déficit des infrastructures dans le pays. Il est vrai que les infrastructures ne sont qu'une partie des investissements publics et que le manque d'infrastructures voire même le déséquilibre régional dans la réalisation des infrastructures a été parmi les facteurs déclencheurs de la révolution en Tunisie. Ainsi, le manque d'infrastructures entrave l'exploitation de la richesse des régions de l'intérieur et c'est la raison pour laquelle quelques régions ont été totalement enclavées avant la révolution.

En outre, la structure de financement des infrastructures d'une façon particulière et de l'investissement public d'une façon générale est basée essentiellement sur les ressources

générales du budget de l'Etat. Ce qui explique en partie le retard enregistré dans la réalisation des infrastructures et ouvrages publics soit avant les mesures exceptionnelles ou après. A cet égard, les décennies 60 et 70 du XX^{ème} siècle ont été considérées comme les années de gloire pour les investissements publics en Tunisie, depuis, ni les investissements publics ni les investissements privés n'ont pris le relais pour continuer la construction des infrastructures dans un pays promoteur. En effet, durant la période 2014-2023, les lois de finances s'imposent pour réparer ces anomalies à travers les mêmes moyens juridiques et financiers à savoir le financement des ouvrages publics par le biais du budget de l'Etat. A part l'alourdissement des contraintes budgétaires, les résultats enregistrés de cette politique restent très loin de l'objectif tracé. Or, des moyens juridiques ont été mis en place afin de renforcer les investissements publics et alléger les contraintes budgétaires sans qu'elles aient été vraiment activées. Il s'agit du contrat du partenariat public-privé.

La nouveauté de l'adoption des modes de financement privé pour les investissements publics ne permet pas d'évaluer ce mode de passation sur la structure financière des investissements publics aujourd'hui. Toutefois, on peut souligner un grand décalage entre ce qui est planifié et ce qui est réalisé. Une comparaison entre le contenu du plan stratégique du développement économique et sociale 2016-2020 et le rapport préparé et annexé par le gouvernement au projet de la loi de finances de 2020³³ permet d'envisager ce décalage.

³² The Global Competitiveness Index 2017-2018 edition, World Economic Forum, Contry Profiles: Tunisia.
Source : <http://www3.weforum.org>

³³ Rapport sur les projets d'investissements dans le cadre du partenariat public-privé, les concessions et autres sources de financement. Annexe n° 13, projet de loi de finances 2020.
Source : www.gbo.tn

En effet, le plan stratégique du développement 2016-2020 prouve que : «L'adoption de la loi de partenariat public-privé permettra de couvrir les besoins croissants de financement des investissements publics compte tenu de la diminution de la marge de manœuvre du budget de l'Etat»³⁴, une vague rédaction qui permet de conclure qu'une réorientation vers les financements privés à travers le contrat de partenariat public-privé caractérisera la politique budgétaire de l'Etat pendant la période 2016-2020. Toutefois, les objectifs déclarés dans le rapport annexé aux projets des lois de finances à partir de 2020³⁵ sont dérisoires.

L'administration publique et les syndicats ne sont pas prêts pour exercer cette transformation profonde qui suppose une haute performance technique de la part de l'administration et une acceptabilité de la part des syndicats :

Quant à l'administration, se préparer pour réussir le mode de passation d'un projet d'investissement en mode de PPP nécessite un long parcours de formation et accompagnement. En effet, d'une administration publique qui profite de la corruption des marchés publics à une administration capable de gérer un outil principal du nouveau management public à savoir le contrat de PPP, il y'a un long trajet de transformation qui nécessite du temps et de la patience. D'ailleurs tout au long de la période 2014-2023, l'administration publique n'a pas réussi à lutter contre des phénomènes qui sont en contradiction avec le climat de partenariat public-privé. Des problèmes mentionnés par le rapport

de « *global competitiveness* » de 2018 comme les facteurs les plus entravant du développement, il s'agit notamment et successivement de : la dominance de la bureaucratie qui contribue d'un taux de 18.1% dans la dégradation du climat de l'investissement, la corruption 17%, les réglementations restrictives 8.1%, les difficultés de l'accessibilité au financement 6.6% et les entraves dues à l'insuffisance des infrastructures contribuent à l'entrave du développement par 6.3%³⁶.

Quant à la résistance de la centrale syndicale à l'activation des PPP comme mode de passation de commande publique, elle se manifeste notamment à travers le refus de diversifier la production de l'énergie renouvelable, la modernisation logistique du transport ou encore la gestion privée des sociétés et entreprises qui préservent à l'Etat une partie de leur capital social. Cette résistance aux réformes s'explique par le «confort» de la gestion publique par rapport à la gestion privée qui cherche l'efficacité.

- Des obstacles entravent le recours au finances islamiques

Le recours au financement islamique se classe dans une politique budgétaire comme une piste alternative qui opte pour le financement privé des politiques publiques. Toutefois, la Tunisie, n'a pas profité pleinement du succès des «finances islamiques», il s'est avéré que des obstacles d'ordre politique et idéologique ont entravé cette nouvelle politique budgétaire. On désigne par financement islamique le respect des règles de la «*chariaa*»³⁷ dans le maniement de l'argent.

³⁴ Le plan de développement stratégique économique et sociale 2016-2020, volume global, p. 17.

³⁵ Rapport sur les projets d'investissements dans le cadre du partenariat public-privé, les concessions et autres sources de financement. Annexe n° 13, projet de loi de finances 2020, *op.cit.*

³⁶ The Global Competitiveness Index 2017-2018 edition, World Economic Forum, Contry Profiles: Tunisia.

³⁷ Des exigences à respecter comme règles du droit inspirées de la religion islamique.

L'arsenal de ces règles est très vaste, il varie d'un encadrement général selon lequel : «*le partage des gains et des risques entre le créancier et le débiteur doit être équitable. La spéculation est condamnée. Toute transaction devra s'adosser à un actif tangible car, dans tous les cas, l'argent sera utilisé pour créer de la valeur réelle. Il n'est pas un objet d'échange en soi*». ³⁸. La taille des finances islamiques dans le monde connaît une importance considérable, elle est estimée à 1000 milliards de dollars en 2010. ³⁹ Une telle ampleur financière séduit les Etats et les collectivités, qui cherchent à intégrer ce mode spécifique de financement en l'harmonisant avec les règles du droit budgétaire.

Parmi les outils les plus connus des finances islamiques et qui se trouvent être les plus compatibles avec les règles du droit budgétaire, figure la technique de «*sukuks islamya*», littéralement, chèques islamiques, qui sont «*des obligations compatibles avec la chariaa. Émis par des entreprises, des institutions financières ou des Etats*» ⁴⁰ pour un financement conditionné d'une activité publique financée par le budget de l'Etat. Par définition les *sukuks* sont orientés pour financer les projets d'investissements et plus précisément la réalisation d'infrastructures. C'est durant l'année 2013, que la Tunisie a adopté un cadre juridique qui permet d'intégrer la finance islamique dans les finances publiques, plus précisément les *sukuks* et les fonds d'investissements islamiques. Ces deux mécanismes sont compétents dans le financement du secteur de développement d'une façon

générale et de la réalisation des infrastructures d'une façon particulière. A partir de 2014, les lois de finances ont opté pour l'autorisation des *sukuks* à cinq reprises entre 2014 et 2016 d'un total montant de 2950 MDT. Sans aucune évaluation déclarée ou raisons connues, le gouvernement arrête d'intégrer les *sukuks* dans les sources du budget de l'Etat. Une telle attitude pourrait être expliquée pour des considérations d'ordre politique et idéologique dues au rejet de la majorité de l'élite politique pour ce type de financement.

B : la restructuration de la dette souveraine ou le recours au club du Paris

L'endettement excessif exercé depuis 2014 et renforcé à partir de 2021, le cumul d'une dette publique dépassant le 100% du PIB en 2023, la rentrée dans une cercle vicieuse d'une politique budgétaire basée sur endetter aujourd'hui pour rembourser les dettes d'hier et l'absence d'un plan d'une relance économique, ne sont que quelques manifestations qui confirment l'insoutenabilité de la dette publique en Tunisie. Une situation qui pousse vers deux scénarios : la restructuration de la dette publique (1) et/ ou le recours au Club du Paris (2).

1 : la restructuration de la dette souveraine

La restructuration de la dette souveraine est une décision souveraine qui ne peut être techniquement effectuée qu'à travers le recours à un accord avec le FMI.

Par restructuration de la dette souveraine, on entend le processus qui permet aux finances publiques de retrouver leur capacité à supporter les charges des services de la dette (en principal et intérêt) et de limiter ses répercussions immédiates en la reportant sur des périodes calculées permettant aux réformes négociées

³⁸ BENCHENANE (M.) et CABANNES (X.) : La finance islamique et les personnes publiques : quelles perspectives. RFFP, n°105, février 2009, p. 194.

³⁹ *Ibid.*, p. 192.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 196.

avec le FMI, pour redresser l'économie et assurer que la même politique fondée sur l'endettement ne se reproduise pas. Cette possibilité se présente généralement si la dette publique perd la capacité d'être soutenable, alors une politique budgétaire publique est nécessaire pour assurer la couverture continue des dépenses et des besoins de l'État en échange de la monnaie de la dette par la libéralisation du capital, qui sont des procédures qui demandent une forte volonté politique et beaucoup de temps pour atteindre les résultats souhaités. Dans l'absence de cette volonté, le recours à une trêve à moyen terme par la restructuration de la dette souveraine, est conçue comme la solution adéquate pour donner aux finances publiques une pause temporaire permettant de définir de nouvelles politiques financières pour l'État.

Bien que la conjoncture économique et financière de l'Etat impose une restructuration de la dette souveraine, la décision politique est loin d'être convaincu par cette démarche. En effet, dans un risque d'effondrement économique et sociale, annoncé comme risque certain, par les principaux partenaires de la Tunisie, notamment l'Union Européenne qui «*s'inquiète de la détérioration de la situation économique et politique de la Tunisie*»⁴¹ et le secrétaire d'Etat américain qui a averti de l'effondrement de l'économie tunisienne si le pays ne parvient pas à un accord avec le FMI⁴², la volonté politique ignore toujours la nécessité de sauver les finances de l'Etat.

⁴¹ Déclaration fait par Josep Borrell, haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, le 21 Mars 2023.
Source : <https://www.leconomistemaghrebin.com/2023/03/21/josep-borrell-devons-aider-tunisie-eviter-effondrement/>

⁴² Déclaration fait par Antony Blinken le 23 Mars 2023.
Source :

Ce constat trouve ces fondements dans les manifestations qui suit :

- Les mesures des réformes et les pistes alternatives annoncées par le pouvoir sont loin de répondre aux besoins financiers de l'Etat. En effet, la décision politique compte sur la récupération d'un total montant de 14000 MDT par la réconciliation pénale dans les infractions économiques et financières ayant entraîné des avantages illégaux ou illicites et produit un préjudice financier à l'Etat. Toutefois, l'acte de limogeage du président de la commission de réconciliation pénale témoigne l'échec de cette politique. En outre, dans un contexte d'effondrement économique, la décision politique ignore totalement le besoin d'une relance économique capable d'absorber les inconvénients d'une politique budgétaire basée sur l'endettement excessif. Mise à part le lancement des sociétés collectives qui mérite encore plus de temps et de moyens pour approuvées leurs efficacités, le gouvernement n'a rien déclaré comme mesures exceptionnelles d'ordre économique.
- Le report de l'accord avec le FMI. Alors, le temps que la Tunisie a réalisé un accord au niveau des experts avec le FMI pendant le mois d'octobre 2022, cet accord attends d'être planifié pour la validation du conseil du fonds. Toutefois, le dossier tunisien rate d'être mis à l'agenda pour des raisons non déclarés, ce qui renvoie à une interprétation d'ordre politique puisque les questions d'ordre techniques ont été clôturé en octobre 2022. Certes que, sans répondre aux diverses exigences du fonds, la Tunisie s'approche de plus en plus vers l'effondrement économique et sociale de l'Etat.

2 : le recours au club du Paris

«Le Club de Paris est un groupe informel de créanciers publics dont le rôle est de trouver des solutions coordonnées et durables aux difficultés de paiement de pays endettés. Les créanciers du Club de Paris leur accordent un allègement de dette pour les aider à rétablir leur situation financière.»⁴³. Comme est défini, ce groupe informel de créanciers publics, intervient après sollicitation d'un pays surendetté et qui fait face à une obligation de trouver une solution à son incapacité d'honorer les services de ses dettes publiques. Les solutions proposées par le club ne sortent pas de deux hypothèses :

- Le rééchelonnement des dettes bilatérales à travers l'engagement des créanciers du Club de Paris sous des conditions qui visent en même temps l'allègement des engagements de l'Etat débiteur et la garantie de l'effectivité de remboursement des crédits destinés au rééchelonnement des dettes ;
- L'annulation d'une partie des dettes bilatérales afin de soulager les contraintes budgétaires des dettes publiques. Toutes fois, l'annulation peut prendre des autres formes d'engagements du pays débiteur sous forme des accords de privilèges d'investissement au profit des Etats concernés.

Peu importe les mesures qui seront adoptées par le Club de Paris, il est évident de rappeler que la sollicitation de ce Club n'est possible qu'à travers un accord conclu avec le FMI. En outre, les compétences du Club de Paris se limitent aux dettes bilatérales qui ne couvre que seulement 17% du totale cumule des dettes extérieures de la

⁴³ Source : <https://clubdeparis.org/fr>

Tunisie, ce qui défavorise le scénario de recourir à ce Club.

Alors il est curieux de s'interroger sur la résistance d'une volonté politique qui ignore les conditions de réussite d'un dialogue fructueux avec le FMI, d'autant plus que toutes les sorties de la crise financière tunisienne dépendent d'un accord rapide avec lui ?

Conclusion

La question qui se pose toujours est la suivante : y-a-t-il encore du temps pour éviter l'effondrement financier de l'Etat ?

La réponse dépend de la volonté politique du pouvoir. En effet, le sauvetage est possible seulement dans le cas où la conscience de la primauté de l'économie financier sur le politique est impérative. Toutefois, l'offre politique du pouvoir ignore totalement cette priorité en favorisant la reconstruction d'un modèle politique et constitutionnel au détriment de la recherche du commun et au détriment de la situation économique et sociale.

En outre, la rectification de tire envers la stratégie de négociation avec le FMI est une exigence vitale. De ce fait, non seulement le déblocage de la crise financière actuelle passe nécessairement par un accord avec le FMI, mais tous les scénarios possibles pour éviter un effondrement certain de l'économie nationale et de la vie financière de l'Etat ne peuvent être envisagés qu'à travers un accord avec le FMI.

Recommandations

1 Des mutations profondes touchant les méthodes de la gestion publique, la rationalisation de l'endettement public, la diversification des ressources alternative

de financement et la planification d'une relance économique rapide sont des solutions inévitables pour surmonter la crise des finances publiques.

2 Une réconciliation nationale regroupant tout les acteurs politiques et sociales contribuent fortement à convaincre le FMI et la société internationale pour aider la Tunisie afin d'éviter le scénario de l'effondrement politique, économique et financier.

3 la mise sur agenda des scénarios imposés par la crise financière actuelle est vitale notamment la restructuration des dettes souveraines, le rééchelonnement des engagements financier de l'Etat et / ou le recours au Club de Paris.

Bibliographie générale

Articles :

- BENCHENANE (M.) et CABANNES (X.) : La finance islamique et les personnes publiques : quelles perspectives. RFFP, n° 105, février 2009, pp. 191-202.
- DAMAREY (S.) : Dépenser moins et rembourser la dette publique. Revue «Gestion et Finances Publiques», n° 2, 2018, Lavoisier, Mars-Avril 2018, pp. 7-12.
- ECKERT (Ch.) : Le contrôle de la dette publique par le Parlement : un enjeu politique devenu majeur. RFFP, n° 123, septembre 2013, pp. 3-19.
- HERTZOG (R.) : Les ressources publiques sous tension : victimes ou causes de la crise des finances publiques ? Dans « Les ressources publiques : crise et stratégie », RFAP, n° 144, 2012, pp. 915-928.
- LAPIN (J.) : L'équilibre des finances publiques : une exigence externe mettant en cause la souveraineté de l'Etat. RDP, n° 3, 2014, L.G.D.J. pp. 733-758.
- THORIS (G.) : De l'utilité économique de la dette publique. RFFP, n° 123, septembre 2013, pp. 101-114.

Rapports :

1 : Les rapports des institutions internationales

- «Une meilleure performance pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie : la gestion budgétaire par objectifs», Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, rapport OCDE, 2016.

Source : <https://www.oecd.org/mena/governance/gestion-budg%C3%A9taire-Tunisie.pdf>

- Rapport FMI n° 16/339 : «Evaluation de la transparence des finances publiques», novembre 2016, Tunisie.

2 : Les rapports institutionnels locales

- *Rapport général de la cour des comptes de 2018*, n° 31, p. 90.

Source : www.courdescomptes.nat.tn

- *La banque centrale de la Tunisie*, rapport annuel 2018, p. 42.

Source : www.bct.gov.tn

- Annexe n° 8, «Rapport sur les transferts et garanties attribuées aux entreprises publiques», projet loi de finances 2020, p. 26.

Source : www.finances.gov.tn

- Rapport sur les transferts et garanties au profit des entreprises publiques et établissements publics non administratifs, annexe n° 8, 2019, rapport annexe au projet du loi de finances de 2020.

Source : www.gbo.tn

- The Global Competitiveness Index 2017-2018 edition, World Economic Forum, Country Profiles: Tunisia.
Source : <http://www3.weforum.org>
- Rapport sur les projets d'investissements dans le cadre du partenariat public-privé, les concessions et autres sources de financement. Annexe n° 13, projet de loi de finances 2020.
Source : www.gbo.tn
- Le plan de développement stratégique économique et sociale 2016-2020, volume global, p. 17.

Déclarations :

- Antony Blinken : le secrétaire des affaires étrangères de l'Etat américaine, le 23 Mars 2023.
Source : <https://clubdeparis.org/fr>
- Josep Borrel, haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, le 21 Mars 2023.
Source : <https://www.leconomistemaghrebin.com/2023/03/21/josep-borrell-devons-aider-tunisie-eviter-effondrement/>