

Tunisie en crise : le poids de la dette

Juillet 2021

Anaïs Carton (CADTM), Lamine Benghazi (ASF), Nathalie Janne d'Othée (CNCD-11.11.11)



Table des matières

Introduction.....	3
1. Une situation socio-économique alarmante	3
Difficultés financières face au Covid-19.....	3
Contestations populaires qui ne cessent d’augmenter.....	4
Des maux qui ne datent pas d’hier	5
2. Une dette qui grève encore et toujours l’économie tunisienne	6
Depuis 2011, l’endettement continue	6
La mainmise du Fonds monétaire international.....	6
Les principaux bailleurs	7
Une dette odieuse	7
Les fausses solutions des créanciers.....	8
La question de la dette vit en Tunisie	8
3. Créances belges	9
2011 : pour l’annulation de la dette odieuse de la Tunisie.....	9
2017-2018 : conversion de dette contre accord de réadmission	9
La Belgique peut annuler unilatéralement ses créances	10
L’état actuel des créances belges	10
4. Conclusion et recommandations.....	11

Introduction

En décembre 2010, le peuple tunisien descendait dans la rue pour demander le départ du dictateur Zine el-Abidine Ben Ali et revendiquer plus de justice sociale. Quelques mois plus tard, le 19 juillet 2011, le Sénat belge adoptait une résolution visant à introduire un moratoire sur le remboursement de la dette tunisienne vis-à-vis de la Belgique et à mettre en œuvre un audit de celle-ci pour en déterminer les parts « odieuses ». L'objectif des sénateurs était clairement énoncé : « *soutenir le développement économique et le renforcement de la cohésion sociale en Tunisie* ». Elle n'a jamais été suivie d'effets. Dix ans plus tard, malgré le départ de Ben Ali, la Tunisie fait encore face à une grave crise économique et connaît des mouvements de contestation sociale inédits depuis la révolution. La dette tunisienne vient de passer les 100% du PIB, enfonçant le pays toujours plus loin dans la spirale infernale de l'endettement.

A l'heure où la pandémie de Covid-19 risque de graver durablement ses conséquences sur l'économie mondiale, de nombreuses voix appellent à une annulation des dettes pour les pays les plus fragiles¹. La crise économique à laquelle fait face la Tunisie et l'importance d'y soutenir la transition démocratique justifient à elles seules l'application de politiques visant à l'annulation des dettes de ce pays.

1. Une situation socio-économique alarmante

Alors que la Tunisie commémore les dix ans de la révolution qui fit tomber le régime de Ben Ali, tous les voyants socio-économiques du pays sont au rouge. Les gouvernements successifs ont échoué à trouver les réponses économiques adéquates aux demandes exprimées par la population en 2011 ; un échec qui s'explique à la fois par l'instabilité politique chronique, l'économie héritée de la dictature mais aussi par le service de la dette et les conditions imposées par les bailleurs internationaux. Et les conséquences économiques de la pandémie de Covid-19 viennent encore assombrir ce tableau.

Difficultés financières face au Covid-19

Comme cela a été le cas d'un certain nombre de pays africains, la pandémie de Covid-19 a été relativement clémentine sur le plan sanitaire en Tunisie en 2020. Au 31 décembre, le pays enregistrait un peu plus de 4 237 décès avec des pics ne dépassant pas les 2 000 cas par jour (une moyenne sur 7 jours). Ce n'est qu'à partir de janvier 2021 que les choses se sont réellement précipitées : la Tunisie enregistre au premier semestre 2021 plus de 13 000 décès liés au Covid et un total de plus de 360 000 contaminations, alors qu'elle n'en comptait que 120 000 à la fin de l'année 2020. Dans un pays où l'infrastructure médicale publique est complètement désuète et inégalement répartie sur les régions, c'est un effondrement du système de santé que les autorités redoutent le plus, surtout dans les régions les plus défavorisées. Les gouvernorats de Kasserine, Sidi Bouzid, le Kef, Kairouan, Jendouba, Beja et Siliana sont dans une situation particulièrement alarmante, surtout au vu de l'infrastructure de santé dont ils disposent. Les autorités y ont privilégié des mesures dites « ciblées ».

Mais sur un plan national et de manière générale, le gouvernement tunisien a souvent tergiversé à prendre des mesures drastiques dans l'optique de maintenir l'économie à flot et parce que l'État ne dispose pas de ressources nécessaires pour se permettre un confinement total.

La relative « légèreté » des mesures imposées en Tunisie – essentiellement un couvre-feu à 20h (puis repoussé à 22h) – ou leur application partielle n'empêche pas la Tunisie de passer par l'une des plus graves crises économiques que le pays a connue depuis son indépendance en 1956. Un petit tour des indicateurs économiques suffit à dresser un tableau de plus en plus sombre : la croissance déjà en berne depuis

¹ www.annulerladette.be : <https://www.debtgwa.net/>

quelques années a enregistré pour l'année 2020 une baisse d'environ 10% par rapport à l'année précédente², le taux de chômage (l'une des principales revendications de la Révolution) est accablant, surtout auprès des jeunes et des régions intérieures du pays – près de 40% dans plusieurs d'entre elles. Le déficit budgétaire est prévu quant à lui à 8 milliards de dinars (2,5 milliards d'euros) pour l'année 2021 selon la loi de finance³ (souvent optimiste sur ses hypothèses) adoptée par le parlement en décembre dernier. Les conséquences économiques du Covid-19 risquent d'aggraver davantage cette situation en renvoyant plus de 250 000 personnes supplémentaires au chômage en 2021 et en menaçant plus de 35% des PME de faillite⁴. Ces chiffres, aussi moroses soient-ils, ne donnent pas une image complète de la précarité que vit aujourd'hui une large partie de la population tunisienne, surtout dans un pays où le secteur informel représente 40% de l'économie et où beaucoup de travailleurs journaliers sont privés de revenus⁵.

Pour couronner le tout, le gouvernement doit dénicher 4 milliards d'euros pour boucler son budget pour l'exercice 2021 – une perspective particulièrement alarmante dans un pays ayant une dette extérieure brute dépassant les 100% du PIB⁶ et qui vient de voir sa note souveraine baissée à B3 avec une perspective négative par l'agence de notation Moody's⁷. Cette situation est le fruit d'un mélange d'instabilité politique (sept gouvernements depuis 2013), d'une « politique d'austérité éculée » et de demi-mesures libérales⁸, ainsi que d'un système fiscal aussi inefficace qu'inégal⁹.

Des contestations populaires qui ne cessent d'augmenter

Il n'est guère difficile d'imaginer l'impact que ce sombre tableau a sur la population tunisienne et, par ricochet, sur le climat social du pays. Le pessimisme auprès de la population tunisienne atteint des records depuis la Révolution de 2011, près de 90% des tunisiens estimant aujourd'hui que le pays est sur la mauvaise voie¹⁰. Selon le Forum tunisien des droits économiques et sociaux (FTDES), plus de 8 750 actions

² INS, « La croissance économique au troisième trimestre 2020 », <http://www.ins.tn/fr/publication/la-croissance-%C3%A9conomique-au-troisi%C3%A8me-trimestre-2020>

³ La **loi de finance** est le texte législatif qu'adopte le parlement tunisien pour autoriser les recettes et les dépenses de l'Etat. La loi de finances arrête l'équilibre budgétaire qui en résulte et précise la nature et la répartition des ressources et des charges de l'Etat. (Source : constitution tunisienne et <https://budget.marsad.tn/ar/glossary/>).

⁴ Skander Ounaies, « Tunisie : le mur de la dette en 2021 », La Presse, 7 janvier 2021, <https://lapresse.tn/83642/tribune-tunisie-le-mur-de-la-dette-en-2021/>

⁵ Lilia Blaise, « En Tunisie, l'économie informelle mise à mal par le coronavirus », Le Monde, 27 mars 2020, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/03/27/en-tunisie-l-angoisse-des-travailleurs-precaires-face-au-coronavirus_6034654_3212.html

⁶ Omar El Oudi, « La dette extérieure brute de la Tunisie dépasse la barre des 100% du PIB », Il Boursa, 25 janvier 2021, https://www.ilboursa.com/marches/la-dette-exterieure-brute-de-la-tunisie-depasse-la-barre-des-100-du-pib_26184

⁷ Les agences de notation se définissent comme des organismes privés et « indépendants », spécialisés dans l'analyse de la solvabilité et de la crédibilité d'une entité ayant contracté une dette (privée ou publique). L'agence Moody's est une des principales agences américaines et développe ses services sur le marché international depuis les années 1970. Le rôle des agences de notation est d'accorder des notes à ces acteurs économiques pour en évaluer la solidité financière. Plus ces acteurs sont jugés financièrement sûrs et donc rencontrant peu de risques de non paiement, plus sa note est élevée et moins il doit payer d'intérêts. *A contrario*, plus un acteur est endetté, plus sa note est basse et plus les intérêts qu'il doit payer sont élevés, aggravant le poids de son endettement et les risques de faillite. https://www.ilboursa.com/marches/moody-s-abaisse-la-note-de-la-tunisie-a-b3--et-maintient-ses-perspectives-negatives_26754

⁸ Olfa Lamloum, « Les braises persistantes de l'esprit de révolte », Le Monde diplomatique, janvier 2021, pp. 6-7, <https://www.monde-diplomatique.fr/2021/01/LAMLLOUM/62665>

⁹ Oxfam, « La justice fiscale en Tunisie, un vaccin contre l'austérité », 2020, https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2020-06/La%20justice%20fiscale%20en%20Tunisie%20un%20vaccin%20contre%20l%E2%80%99aust%C3%A9rit%C3%A9_1.pdf

¹⁰ « Tunisie : La côte de popularité de Kais Saïed en baisse, Marzouki parmi les 5 premiers (Sondage) », Gnet news, 12 février 2021, <https://news.gnet.tn/tunisie-la-cote-de-popularite-de-kais-saied-en-baisse-marzouki-parmi-les-5-premiers-sondage/>

de mouvements sociaux ont été recensés sur l'année 2020 en Tunisie¹¹.

Les mouvements sociaux n'augmentent pas qu'en chiffres, ils se radicalisent. Toujours selon le FTDES, les mois de novembre et décembre 2020 ont été particulièrement violents et les mouvements ont adopté de nouvelles techniques de contestation, en bloquant des points d'accès stratégiques pour l'État, telles que des vannes de pétroles ou des zones industrielles importantes. Ces mouvements s'inspirent largement de l'expérience de « El Kamour », mouvement social débuté en 2017 qui a débouché sur un accord historique pour la région après le blocage d'une vanne de pétrole¹².

Le mois de janvier, connu en Tunisie pour être un mois particulièrement sensible, n'a pas dérogé à la coutume en 2021. En ce mois-anniversaire de la Révolution de 2011, le gouvernement a joué les équilibristes. Afin de désamorcer toute velléité de manifestations, le ministère de la Santé a décrété un confinement de 4 jours seulement (un non-sens sur le plan épidémiologique selon plusieurs spécialistes) lors du week-end du 14 janvier. Le verrouillage complet du centre-ville de Tunis et de son artère principale, théâtre de la grande manifestation du 14 janvier, via un lourd dispositif sécuritaire, confirme cette hypothèse d'un confinement taillé sur mesure pour prévenir les manifestations. Ces acrobaties, loin d'apaiser la situation, ont fait que les manifestations se sont déplacées dans les quartiers populaires et se sont déroulées de nuit. À travers plusieurs villes du pays, des milliers de jeunes sont sortis le soir pour en découdre avec la police et ce, quelques jours après l'agression filmée d'un berger par un policier dans le gouvernorat de Siliana. Il semble que si « l'histoire ne se répète pas » en Tunisie, « elle rime »¹³.

A la radicalisation des mouvements sociaux répond une radicalisation de la réaction de l'État qui a rétorqué aux manifestations nocturnes avec une brutalité inouïe. Les ONG de droits humains¹⁴ font état d'un bilan accablant : usage excessif de bombes lacrymogènes, parfois tirées à l'intérieur des domiciles, entraînant la mort d'un manifestant, harcèlement de blogueurs soutenant les protestations, arrestations arbitraires, tortures et mauvais traitements dans les postes de police, etc. Au total, plus de 1 600 personnes ont été arrêtées sur une période d'une semaine, dont 30% sont des mineurs selon les mêmes organisations.

Des maux qui ne datent pas d'hier

Les racines de ces maux ne datent pas d'hier et remontent à bien avant le dixième anniversaire de la Révolution et la crise économique actuelle. La virulence des manifestations (tout comme l'explosion de l'immigration pour l'année 2020) est quant à elle l'expression d'une population inquiète, frustrée et exaspérée par une classe politique qui a failli, depuis exactement une décennie, à traduire les idéaux de la Révolution (emploi, liberté, dignité) dans des réformes ayant un impact concret sur la vie des citoyens et sur les pratiques des différentes institutions de l'État. La nouvelle classe dirigeante n'a en effet rien fait pour rompre de manière structurelle avec le modèle économique de Ben Ali, générateur de tant d'inégalités sociales et régionales. Elle n'a rien fait pour réformer une justice gangrénée par le conservatisme et la corruption ni pour affronter un appareil sécuritaire tout aussi corrompu et brutal. Affairée à prendre le contrôle d'un État et d'institutions en déliquescence au lieu d'en bâtir un nouveau, elle n'a que très peu avancé sur la mise en œuvre de la nouvelle constitution, pourtant célébrée comme l'une des « plus avancées du monde arabe »¹⁵.

¹¹ FTDES, « Rapport annuel des mouvements sociaux », 2019, <https://ftdes.net/rapport-annuel-des-mouvements-sociaux/>

¹² Mounir Saïdani, « Tunisie. Les mouvements sociaux amorcent une nouvelle révolution », *Orient XXI*, 5 janvier 2021, <https://orientxxi.info/magazine/tunisie-les-mouvements-sociaux-amorcent-une-nouvelle-revolution,4400>

¹³ Citation attribuée à l'écrivain américain Mark Twain (XIXe siècle).

¹⁴ La ligue Tunisienne des Droits de l'Homme, le Forum Tunisien des Droits Economiques et Sociaux, Avocats Sans Frontières, l'Association Tunisienne des Femmes Démocrates, le Syndicat National des Journalistes Tunisiens, Al Bawsala, Solidar - Tunisie, Psychologue du Monde – Tunisie, Jamaity, Mobdiun.

¹⁵ « La liberté de conscience, principe inédit dans le monde arabe », *Le Monde*, 30 janvier 2014, https://www.lemonde.fr/culture/article/2014/01/30/la-liberte-de-conscience-principe-inedit-dans-le-monde-arabe_4357300_3246.html

2. Une dette qui grève encore et toujours l'économie tunisienne

Avec la fuite de l'ancien président de la République de Tunisie, Ben Ali, le 14 janvier 2011, la Tunisie a tourné une page de son histoire et il était possible d'espérer que la situation du peuple tunisien s'améliore. Cependant, en janvier de cette année-là, l'ancien économiste en chef du département du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord de la Banque mondiale rejoint le gouvernement provisoire de Tunisie au poste de gouverneur de la Banque centrale de Tunisie. Immédiatement, ce dernier s'engage, au nom de la loi de finances de 2011, à rembourser les dettes auprès des créanciers internationaux. Par le remboursement de la dette, le gouvernement provisoire tunisien privera le pays de ressources financières qui lui sont indispensables pour répondre aux besoins de base de la population et le condamnera à continuer à s'endetter massivement auprès des bailleurs de fonds internationaux.

Depuis 2011, l'endettement continue

Entre 2011 et 2019, la Tunisie a vu sa dette extérieure publique passer de 15 milliards de dollars à 23,9 milliards de dollars¹⁶, soit une hausse de 20,9 %. Alors qu'elle s'élevait à 40 % du PIB en 2011¹⁷, la dette extérieure tunisienne s'élève à 73 % en 2019¹⁸ et dépasse même les 100 % du PIB en septembre 2020¹⁹. Ce quasi doublement du ratio dette/PIB est la conséquence d'une hausse de l'endettement, d'une part, et d'une diminution du PIB, d'autre part²⁰. Elle est aussi due à la dépréciation du dinar, dont l'impact a engendré une hausse de l'encours de la dette par rapport aux principales devises composant le portefeuille de la dette extérieure, à savoir l'euro et le dollar. Ces deux devises représentaient, en 2018, plus de 82 % du total de la dette publique extérieure, dont 52 % en euros et 30 % en dollars US²¹.

Depuis de nombreuses années, le portefeuille de la dette publique extérieure se caractérise par la dominance de l'euro. Cela marque l'importance de la dépendance économique de la Tunisie vis-à-vis des pays de l'Union européenne, puisque cette dernière est le premier partenaire commercial de la Tunisie. Cette dépendance laisse peu de marge de manœuvre à la Tunisie notamment dans les négociations actuelles avec l'Union européenne pour un accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA)²², un accord qui, tel qu'il est actuellement conçu, aurait pour effet d'accroître la dette et le déficit commercial de la Tunisie, tout en donnant plus de pouvoir et de rente aux grandes entreprises européennes²³.

La mainmise du Fonds monétaire international

Ainsi, le poids de la dette de la Tunisie reste significatif. L'organisation *Jubilee Debt Campaign* considère d'ailleurs que la Tunisie est en crise de la dette²⁴. Le Fonds monétaire international (FMI) conserve une mainmise sur l'économie du pays. En effet, le FMI estime que la dette tunisienne reste soutenable à condition d'appliquer des plans de réformes. A cet égard, depuis le renversement de Zine el-Abidine Ben Ali la Tunisie a signé deux accords avec le FMI en échange de l'application d'un plan d'ajustement structurel. Un premier en juin 2013 par lequel le FMI accordait un prêt de 1,74 milliard de dollars à la Tunisie. Un

¹⁶ 2021 International Debt Statistics, Tunisia, <https://datatopics.worldbank.org/debt/ids/countryanalytical/TUN>.

¹⁷ The impact and influence of international financial institutions on the Middle East & North Africa, Friedrich Ebert Stiftung, Regional project, 2020, p. 35.

¹⁸ Ministère des Finances, « Rapport sur la dette publique », mai 2020, p. 7, www.finances.gov.tn/sites/default/files/2020-05/rapport-de-la%20dette-15-mai%202020.pdf

¹⁹ « La dette extérieure brute de la Tunisie dépasse la barre des 100% du PIB », Il boursa, 25 janvier 2021, https://www.ilboursa.com/marches/la-dette-exterieure-brute-de-la-tunisie-depasse-la-barre-des-100-du-pib_26184

²⁰ 2021 International Debt Statistics, Tunisia, *Op. cit.*

²¹ Ministère des finances, « Rapport sur la dette publique », *Op. cit.*, p. 23.

²² N. Legrand, M. Cermak, N. Janne d'Othée, « En Tunisie, les créanciers dictent la ligne politique », CNCD-11.11.11 & CADTM, 12 juillet 2017, <https://www.cncd.be/En-Tunisie-les-creanciers-dictent>

²³ Marco Jonville, « L'ALECA : Un impact économique incertain, des conséquences irréversibles sur la société et la souveraineté », *Houloul*, 13 décembre 2020, <https://houloul.org/fr/2020/12/13/laleca-un-impact-economique-incertain-des-consequences-irreversibles-sur-la-societe-et-la-souverainete/>

²⁴ Jubilee debt campaign, Debt data portal, <https://data.jubileedebt.org.uk/>

second en mai 2016, le Mécanisme élargi de crédit²⁵, qui prévoyait un prêt à hauteur de 2,8 milliards de dollars sur la période 2016-2020. Le 10 avril 2020, le Conseil d'administration du FMI a approuvé le décaissement d'un Instrument de financement rapide équivalent à 745 millions de dollars pour soutenir la Tunisie dans ses efforts pour enrayer les effets de la pandémie²⁶. Actuellement, des discussions sont en cours entre le Gouvernement tunisien et le FMI pour obtenir un nouveau prêt, bien plus important que le dernier²⁷.

Les principaux bailleurs

La dette contractée par la Tunisie auprès des bailleurs multilatéraux repose sur trois principaux créanciers, que sont la Banque mondiale, le FMI et la Banque africaine de développement. Ils détiennent à eux seuls près de 80 % de la dette multilatérale en 2018²⁸. Cette dernière représente près de 50 % de la dette publique extérieure, tandis que la dette bilatérale recouvre 13,2 % et les marchés financiers internationaux, 36,8 %. La Tunisie a donc accès au financement sur les marchés financiers et y a multiplié les émissions au cours des cinq dernières années²⁹. La part de la dette émise sur les marchés financiers internationaux s'élevait à 36,8 % de l'encours de la dette publique extérieure à la fin de l'année 2018, soit environ 8,16 milliards de dollars, contre 6,19 milliards de dollars en 2017 et 4,51 milliards de dollars en 2016. En observant la composition de la dette extérieure publique du pays, au niveau des créanciers bilatéraux, la part la plus importante est celle de la France avec 35 %. En effet, elle est considérée comme le plus grand créancier au niveau bilatéral, tandis que les pays arabes détiennent collectivement 23 % et le Japon 15 %³⁰.

Une dette odieuse

Selon l'Instance Vérité et Dignité (IVD), entre 2011 et 2016, plus de 80 % des prêts contractés par la Tunisie ont servi à rembourser la dette odieuse et illégitime contractée par l'ancien régime³¹. Cette instance indépendante a été créée en 2013³² avec pour mandat d'enquêter sur les violations de droits humains commises entre 1955 et 2013, de fournir réparations ainsi que de contribuer à la mise en place de mécanismes de non-répétition. Dans son rapport publié en mai 2019, l'IVD s'est saisie de la question de la dette, en soulignant le lien avec la corruption des gouvernements successifs, et en a fait une question de justice transitionnelle. Elle a également établi la responsabilité de la Banque mondiale et du FMI dans les violations des droits humains fondamentaux et demande à ces deux institutions de prendre les dispositions appropriées en vue de réparer les préjudices subis. Lancé au lendemain de la Révolution et engagé par la mise en place de cette instance, ce processus de justice transitionnelle fait aujourd'hui l'objet de multiples obstacles et pressions politiques³³.

²⁵ FMI, « Communiqué de presse : Le Conseil d'administration du FMI approuve un accord élargi avec la Tunisie au titre du mécanisme élargi de crédit portant sur 2,9 milliards de dollars », 20 mai 2016, <https://www.imf.org/fr/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr16238>

²⁶ FMI, « Les services du FMI achèvent les consultations de 2020 au titre de l'Article IV pour la Tunisie », 23 janvier 2021, <https://www.imf.org/fr/News/Articles/2021/01/25/pr2115-tunisia-imf-completes-article-iv-consultation-mission-with-tunisia>

²⁷ Dominique Baillard, « La Tunisie dans la spirale de l'endettement », RFI, 3 mai 2021, <https://www.rfi.fr/fr/podcasts/aujourd-hui-l-%C3%A9conomie/20210503-la-tunisie-dans-la-spirale-du-surendettement> et « Tunisia towards new IMF funding program », ANSAMED, 26 avril 2021, https://www.ansamed.info/ansamed/en/news/sections/economics/2021/04/26/tunisia-towards-new-imf-funding-program_542518c6-5b28-4b1f-8f2b-8d184eab3c35.html

²⁸ Ministère des finances, « Rapport sur la dette publique », *Op. cit.*, p. 47.

²⁹ Banque Centrale de Tunisie, Rapport annuel 2019, p. 61, <https://www.bct.gov.tn/bct/siteprod/page.jsp?id=76>; Ministère des finances, « Rapport sur la dette publique », *Op. cit.*, p. 48.

³⁰ Ministère des Finances, « Rapport sur la dette publique », *Op. cit.*, p. 48.

³¹ Instance vérité et Dignité, Mémoire relatif à la réparation due aux victimes tunisiennes des violations massives de droits de l'Homme et des droits économiques et sociaux dont l'Etat français porte une part de responsabilité, 2019, p. 20, <https://www.cadtm.org/Tunisie-Memorandum-pour-exiger-l-annulation-de-la-dette-tunisienne-a-l-egard-de>

³² Par la loi organique n°52-2013 relative à l'instauration et à l'organisation de la justice transitionnelle.

³³ Lila Blaise, « En Tunisie, malgré les pressions, l'Instance vérité et dignité rend son rapport final », Le Monde, 28 mars 2019, <https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/03/28/en-tunisie-malgre-les-pressions-l-instance-verite-et->

Les fausses solutions des créanciers

En conséquence, la Tunisie est prise au piège de la spirale de l'endettement alors qu'elle est engagée dans des réformes forcées qui ne sont pas adaptées à son contexte économique. Ainsi, la Tunisie est aujourd'hui obligée de consacrer presque deux fois plus de ses ressources au remboursement de la dette extérieure (25,8 %) qu'en dépenses en santé (14 %) ³⁴. Un constat interpellant dans une période où les besoins de dépenses en santé sont accrus, au vu des conséquences économiques de la pandémie de Covid-19. Considérée comme un pays à revenu intermédiaire inférieur par la Banque mondiale ³⁵, la Tunisie n'est pas éligible à l'ISSD (Initiative de suspension du service de la dette décidée au printemps 2020 au début de la crise liée à la pandémie de Covid-19). Seuls 73 pays financés par l'IDA de la Banque mondiale sont éligibles à cette mesure d'urgence du G20. La Tunisie a par contre reçu un prêt du FMI, sous la forme de « facilité de crédit rapide » (FCR) d'un montant de 745 millions de dollars en avril 2020 ³⁶. Ce prêt d'aide d'urgence vise à appuyer les mesures proactives prises par la Tunisie en riposte à la pandémie de Covid-19. La Tunisie s'est engagée, en contrepartie, à prendre des mesures d'urgence d'économie caractérisée par l'austérité prônée par le FMI ³⁷... comme elle le fait depuis 2011, et déjà bien avant, étant donné que le premier prêt du FMI à la Tunisie date de 1986 ³⁸.

La question de la dette vit en Tunisie

À ce jour, aucun audit de la dette n'a été entrepris par les autorités tunisiennes. Il y a eu des tentatives de proposition de loi en ce sens, mais qui n'ont jamais abouti. En effet, deux projets de loi sur l'audit de la dette ont été présentés au Parlement : le premier en juillet 2012 à l'Assemblée nationale constituante (ANC) et le second en juillet 2016 à l'Assemblée des représentants du peuple (ARP). Le premier projet de loi a simplement été retiré en février 2013, tandis que le second a rencontré des blocages au sein de la commission des finances de l'ARP. La proposition de loi déposée en juin 2016 au parlement tunisien, visant à auditer la dette publique du pays depuis 1986 (date du premier plan d'ajustement structurel imposé par le FMI) était le couronnement d'un long combat contre l'endettement odieux du régime tunisien, mené par l'association Raid-CADTM Tunisie ³⁹. Selon Fathi Chamki, alors député à l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) et membre du groupe parlementaire du Front populaire (FP), l'idée d'une commission d'audit de la dette publique avait été bien accueillie par l'ensemble des députés, à l'exception notoire de ceux du parti islamiste Ennahdha, auxquels le projet avait été soumis, via le président de leur groupe. Cependant, ce projet de loi a rencontré des réticences au sein même du Front populaire qui l'avait déposé. Il est finalement resté dans les tiroirs du président de la Commission des finances jusqu'à la fin de la législature en novembre 2019. Cette tentative n'a pas abouti. Pourtant, une remise de la dette odieuse aurait pu permettre à la Tunisie d'investir dans des projets destinés à répondre aux exigences sociales et économiques du soulèvement de 2011.

La question de la dette refait surface de plus belle en Tunisie vu le récent dépassement des 100% du PIB par la dette tunisienne et vu les négociations actuellement en cours avec le FMI pour un nouveau prêt.

dignite-rend-son-rapport-final_5442775_3212.html

³⁴ Jubilee Debt Campaign, « Sixty-four countries spend more on debt payments than health », 12 April 2020, <https://jubileedebt.org.uk/press-release/sixty-four-countries-spend-more-on-debt-payments-than-health>

³⁵ Sont considérés comme pays à revenu inférieur par la Banque mondiale les pays ayant un PIB par habitant compris entre 1036 et 4045 \$US, <https://datatopics.worldbank.org/debt/ids/countryanalytical/tun/counterpartarea/wld>

³⁶ IMF, « COVID-19 Financial Assistance and Debt Service Relief », <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-Covid19/COVID-Lending-Tracker#ftn>

³⁷ N. Daar et N. Tamale (2020), A Virus of Austerity? The COVID-19 spending, accountability, and recovery measures agreed between the IMF and your government. Blog d'Oxfam International. <https://www.oxfam.org/en/blogs/virus-austerity-Covid-19-spending-accountability-and-recovery-measures-agreed-between-imf-and>

³⁸ Nathan Legrand, « La Tunisie sous le joug du FMI », CADTM, 11 octobre 2016, <http://www.cadtm.org/La-Tunisie-sous-le-joug-du-FMI>

³⁹ Fathi Chamkhi, Robin Delobel, « Tunisie : Chasser la dictature ne suffit pas », CADTM, 9 novembre 2020, <https://www.cadtm.org/Tunisie-Chasser-la-dictature-ne-suffit-pas>

Par ailleurs, une étude sur la dette tunisienne menée par le journaliste Mohamed Haddad à la demande de la Heinrich Böll Stiftung est actuellement en cours de finalisation. Il sera intéressant d'en prendre connaissance pour comprendre la manière dont la question de la dette vit aujourd'hui en Tunisie.

3. Créances belges

La ministre belge des Affaires étrangères, Sophie Wilmès, l'a encore récemment rappelé à la Chambre : « *Le soutien à la transition démocratique en Tunisie demeure une priorité pour la Belgique et pour l'Europe*⁴⁰ ». Depuis la révolution de 2011, l'Union européenne et ses États membres ne cessent en effet de répéter leur soutien, mais peinent à l'assortir d'actions nécessaires, telle que l'annulation de la dette odieuse de la Tunisie.

2011 : pour l'annulation de la dette odieuse de la Tunisie

Au lendemain de la révolution, une résolution du Sénat belge avait pourtant ouvert la voie. Votée le 19 juillet 2011⁴¹, elle demandait au gouvernement d'opérer « *un moratoire sur le remboursement de la dette bilatérale existante de la Tunisie à l'égard de la Belgique, y compris ses intérêts, ainsi que d'un audit permettant d'examiner plus en détail les aspects qui relèveraient de la définition de la « dette odieuse »*. La résolution précisait également que le qualificatif « odieuse » était utilisé pour une dette « *contractée par un gouvernement non démocratique, ne respectant pas les droits de l'homme, dont la somme empruntée n'a pas bénéficié aux populations locales* ». L'objectif de la résolution était quant à lui clairement imprimé dans son titre : « *Résolution visant à soutenir le développement économique et le renforcement de la cohésion sociale en Tunisie* ». L'annulation de la dette odieuse était donc avant tout destinée à permettre à la jeune démocratie d'avoir les moyens de développer son économie et, ce faisant, de répondre aux préoccupations socio-économiques de sa population.

En juin 2016, la question de la dette refait surface en Tunisie grâce à la proposition de loi relative à un audit de la dette publique déposée à l'Assemblée des représentants du peuple (ARP), comme expliqué dans la seconde partie de cet article. Or, à cette date-là, rien n'avait encore été fait concernant les créances belges.

2017-2018 : conversion de dette contre accord de réadmission

Début décembre 2016, la Belgique présente une lettre d'intention à la Tunisie avec une proposition de conversion de 11,5 % de la dette tunisienne vis-à-vis de la Belgique, soit 3 milliards d'euros, représentant les échéances de 2017 et 2018 pour les prêts d'État accordés dans le passé. Cette conversion est proposée à un moment où la Tunisie peine à remettre son économie sur les rails et connaît son premier défaut de paiement sur un prêt du Qatar d'un demi-milliard de dollars⁴². Selon les chiffres de 2019, la Belgique est le 11^e créancier bilatéral et détient 0,13% de la dette extérieure de la Tunisie⁴³. Loin d'être une application de la résolution du Sénat de 2011, qui demandait l'annulation de la dette odieuse dans une perspective de relance économique, cette conversion de la dette est présentée comme un geste de bonne volonté pour encourager la Tunisie à accepter un accord de réadmission avec le Benelux.

⁴⁰ Chambre des représentants, Réponse de la Ministre des Affaires étrangères à la question écrite de Samuel Cogolati sur « la transition démocratique en Tunisie », 2 décembre 2020, <https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=fr&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=55&dossierID=55-B029-1183-0019-2020202105962.xml>

⁴¹ Sénat de Belgique, « Proposition de résolution visant à soutenir le développement économique et le renforcement de la cohésion sociale en Tunisie », 19 juillet 2011, <https://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPubDoc&TID=83889608&LANG=FR>

⁴² « Conversion de dettes tunisiennes : le CADTM International dénonce le cadeau empoisonné de la France et de la Belgique », CADTM, 9 décembre 2016, <https://www.cadtm.org/Conversion-de-dettes-tunisiennes>

⁴³ Ministère des finances, « Rapport sur la dette publique », *Op. cit.*, p. 100.

Les créances belges sont donc ouvertement utilisées comme un levier de la politique migratoire. Dans sa réponse à une question parlementaire, le ministre belge des finances Johan Van Overtveldt explique en outre que les intérêts dus sur le capital des dettes seront comptabilisés en aide publique au développement (APD)⁴⁴. La conversion de la dette permet donc également à la Belgique de gonfler artificiellement les chiffres de l'aide, une pratique qui déforme les montants réels alloués par les pays riches au développement du Sud.

La Belgique peut annuler unilatéralement ses créances

Interrogé par ailleurs sur la mise en œuvre de la résolution du Sénat de 2011, le ministre justifie qu'elle n'ait pas été suivie d'effets parce que la Belgique doit tenir compte de la position du Club de Paris⁴⁵ et des Institutions financières internationales et que ces derniers considèrent la Tunisie comme capable de rembourser ses dettes. Or, comme le souligne le CADTM à l'époque, le Club de Paris étant un organe informel, la Belgique n'est nullement tenue de respecter ses orientations⁴⁶. Les mesures annoncées par le Club de Paris n'interdisent en effet pas aux pays membres d'adopter des mesures plus ambitieuses pour leur dette bilatérale. Notons qu'en 2006, la Norvège a ainsi procédé à l'annulation unilatérale et sans conditions de ses créances à l'égard de cinq pays du Sud⁴⁷. Cette approche unilatérale n'est pas interdite par le principe de solidarité tel qu'il est compris par le Club de Paris⁴⁸ qui a déclaré, à l'époque, que le principe de solidarité inhérent à son fonctionnement ne devait pas empêcher l'annulation unilatérale d'une dette. La Belgique peut donc adopter des mesures unilatérales plus ambitieuses que celles du Club de Paris⁴⁹. Elle enverrait ainsi un signal politique fort.

Dans sa réponse, le ministre juge également bon de préciser que la dette tunisienne n'est en rien une dette odieuse puisque « *plus de la moitié de cette dette, soit environ 15 millions d'euros, est financée par un prêt d'État du 25 juin 2006, qui a servi à financer les travaux de réhabilitation de la Baie de Sfax* ». Mais, alors que non seulement le prêt a été conclu avec le régime de Ben Ali, lui donnant par là une légitimité, il a également permis au régime d'utiliser l'argent public pour d'autres dépenses, dont celles nécessaires pour réprimer son peuple. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de réaliser un audit pour déterminer la part odieuse de cette dette.

L'état actuel des créances belges

Selon le rapport de ministère tunisien des Finances, il y avait, en 2018, 78,3 millions de dinars tunisiens (soit au taux actuel, 24 millions d'euros) de créances belges sur la Tunisie. En 2019, un allègement de dette a été accordé à la Tunisie pour un montant de 2 991 328 euros⁵⁰.

⁴⁴ Chambre des représentants, Réponse du Ministre des Finances J. Van Overtveldt à la question orale de Benoît Hellings, sur « la conversion des créances de la Belgique sur la Tunisie » et sur « la mise en œuvre d'une résolution du Sénat au sujet de la Tunisie », 1 février 2017, <https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=inqo&language=fr&cfm=inqoXml.cfm?&dossierID=Q5415548&legislat=54>

⁴⁵ Le Club de Paris est un club informel des principaux créanciers au niveau mondial dont l'objectif premier est de renégocier la dette publique bilatérale des pays du Sud ayant des difficultés de paiement. Pour plus d'infos, voir : Qu'est-ce que le Club de Paris ?, CADTM, 21 mars 2005, <http://cadtm.org/Qu-est-ce-que-le-Club-de-Paris> .

⁴⁶ « Dette odieuse de Ben Ali : le gouvernement belge enterre une résolution du Sénat », CADTM, 13 mars 2017, <http://www.cadtm.org/Pour-le-CADTM-international-les>

⁴⁷ www.dette2000.org; <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Cancellation-of-debts-incurred-as-a-result-of-the-Norwegian-Ship-Export-Campaign-1976-80/id420457/>

⁴⁸ Principe selon lequel « *Dans le cadre de leurs négociations avec un pays endetté, tous les membres du Club de Paris agissent en tant que groupe et sont sensibles aux répercussions que la gestion de leurs propres créances est susceptible d'avoir sur les créances d'autres membres* », <https://clubdeparis.org/fr/communications/page/six-principes>

⁴⁹ « La Belgique à l'avant-garde d'une annulation de dettes en temps de pandémie? », Carte blanche CADTM, CNCD-11.11.11, 11.11.11, Oxfam, Entraide & Fraternité, Le Soir, 4 mars 2021, <https://plus.lesoir.be/358918/article/2021-03-04/la-belgique-lavant-garde-dune-annulation-de-dettes-en-temps-de-pandemie>

⁵⁰ Chambre des représentants, Réponse du Ministre des Finances Alexander De Croo à la question écrite de Séverine de Laveleye sur « la dette des pays tiers à l'égard de la Belgique », 9 juin 2020,

Au 31 décembre 2020, les créances belges vis-à-vis de la Tunisie s'élevaient à 18 138 357 €. Alors que la crise économique s'est aggravée en 2020 du fait de la pandémie de Covid-19, aucun allègement de dette n'a été alloué au pays⁵¹. En tant que pays à revenu intermédiaire, la Tunisie n'a pas pu bénéficier de l'ISSD accordé par les pays du G20 aux pays IDA.

4. Conclusion et recommandations

Depuis 2011, la crise économique en Tunisie n'a fait que s'aggraver. La crise sanitaire du Covid-19 et ses conséquences économiques détériorent encore des conditions de vie rendues de plus en plus difficiles pour une grande partie de la population tunisienne. Alors que le pays fait à nouveau face à de fortes contestations sociales, le remboursement de sa dette extérieure continue de confisquer des ressources nécessaires à sa reconstruction économique. La Tunisie est en outre contrainte d'accepter les conditions imposées par ses créanciers, qui réduisent un peu plus encore ses marges de manœuvres pour répondre aux défis sociaux et économiques du pays. Le pays est enfermé dans la spirale de l'endettement.

Or, la dette contractée par le régime de Ben Ali répond parfaitement à la qualification juridique de dette « odieuse », comme l'avaient reconnu le Sénat belge en 2011⁵² et le Parlement européen en 2012⁵³. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'aujourd'hui **soutenir la mise en place par la Tunisie d'un audit transparent de ses dettes**, auquel serait associée la société civile, afin de faire la lumière sur l'origine de ces dettes et d'annuler leurs parts illégales⁵⁴ et illégitimes⁵⁵.

La Belgique a aussi un rôle à jouer pour soutenir la Tunisie. Dans l'immédiat, la Belgique devrait **suspendre les remboursements de la dette de la Tunisie prévus pour l'année 2021**. Cette mesure a été une demande centrale de la société civile internationale depuis le début de la crise de Covid-19 afin de garantir les liquidités nécessaires aux pays dans le besoin⁵⁶. Dans le cas tunisien où la pandémie vient grever une économie déjà en crise, il est donc d'autant plus légitime d'affirmer un droit à la suspension du paiement de la dette pour répondre aux besoins de base de la population. Soulignons par ailleurs qu'une telle mesure unilatérale n'aurait qu'un très faible impact budgétaire pour la Belgique⁵⁷.

Au-delà de mesures d'urgences pour faire face à la crise du Covid-19, la Belgique devrait également **réaliser un audit de ses créances vis-à-vis de la Tunisie**, afin d'identifier les parties odieuses, c'est-à-dire les dettes contractées durant la dictature de Ben Ali ou dont le montant emprunté n'a pas profité à la population tunisienne. La raison pour laquelle la résolution du 19 juillet 2011 du Sénat la demandait, c'est-à-dire « *soutenir le développement économique et le renforcement de la cohésion sociale en Tunisie* » reste, par ailleurs, encore valable.

<https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=fr&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=55&dossierID=55-B020-1082-0330-2019202003177.xml>

⁵¹ Chambre des représentants, Question parlementaire no. 026 déposée par Madame Séverine DE LAVELEYE, Député, à Madame Meryame KITIR, Ministre de la Coopération au Développement et de la Politique des Grandes Villes.

⁵² Résolution du Sénat belge du 19 juillet 2011 relative à l'annulation de la dette odieuse de la Tunisie, <http://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPubDoc&TID=83889608&LANG=FR>

⁵³ Résolution du Parlement européen du 10 mai 2012 sur le commerce pour le changement : stratégie de l'Union européenne en matière de commerce et d'investissements pour le sud de la Méditerranée après les révolutions du Printemps arabe (2011/2113 (INI)), paragraphe 6, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0201&language=FR&ring=A7-2012-0104>

⁵⁴ Les dettes illégales sont des dettes qui ne respectent pas la Constitution ou les lois en vigueur (au niveau national ou international) en matière contractuelle.

⁵⁵ Les dettes illégitimes sont des dettes qui ne profitent pas à l'intérêt général mais bien à une minorité privilégiée.

⁵⁶ Voir campagnes Global action for Debt cancellation : <https://www.debtgwa.net/> et Annuler la dette (Entraide & Fraternité) : www.annulerladette.be.

⁵⁷ « La Belgique à l'avant-garde... », *Op. cit.*

Enfin, via son poids dans leurs instances, la Belgique devrait **pousser les institutions financières internationales à prendre des mesures ambitieuses d'annulation de dette vis-à-vis de la Tunisie**, dans une perspective de soutien à la transition démocratique dans le pays.