

A propos du Budget Ordinaire de l'Exercice 1952 - 1953

Le Décret du 1^{er} avril 1952 avait autorisé l'exécution du Budget Ordinaire de l'Etat pour les six premiers mois de l'année budgétaire 1952-1953, c'est-à-dire du 1^{er} avril au 30 septembre 1952.

Le Décret du 29 septembre 1952 complète ces autorisations pour les six derniers mois de l'exercice en cours et fixe provisoirement les prévisions de dépense et de recettes de cet exercice aux chiffres suivants :

Recettes	Fr. 33.574.100.000
Dépenses	36.926.200.000

Ainsi que le signale le Résident Général dans son Rapport à Son Altesse le Bey, c'est la première fois depuis 70 ans qu'un budget est présenté en déficit (3.352.100.000 francs), à l'exception du Budget de 1934 qui fit apparaître pour des raisons comptables une insuffisance de recettes négligeable de 7 millions de francs. Comment se présentait l'année budgétaire ? Des économies avaient, bien été réalisées mais elles ne suffisaient pas à compenser l'augmentation inéluctable de certaines dépenses. En contrepartie de l'accroissement de la masse budgétaire, on était en droit d'espérer des plus-values substantielles de certaines majorations de tarifs (édictees par le décret du 25 octobre 1951) et de la dernière campagne agricole.

Or, les événements qui ont troublé la vie économique de la Régence depuis le début de l'année ont fait obstacle à cette « adaptation », et c'est à la France, garante de l'intégrité des Finances Publiques du Protectorat, que l'on a demandé de combler le déficit ainsi creusé. Le Gouvernement de la République a bien accepté d'accorder une aide de 2 milliards et demi de francs, mais à la condition toutefois que des économies soient réalisées pour un montant minimum de 860 millions.

Nous n'examinerons aujourd'hui que le montant et les caractéristiques du Budget Ordinaire, réservant à un numéro ultérieur les données correspondantes du Budget extraordinaire.

Cette analyse distincte, traditionnelle dans la plupart des pays (tout au moins ceux qui n'inscrivent pas leurs dépenses et leurs recettes dans un compte budgétaire unique) se conçoit davantage encore en Tunisie.

a) Le budget ordinaire prévoit et autorise les dépenses courantes de fonctionnement, et les ressources qui permettront d'y faire face : recettes fiscales, produits des exploitations et du Domaine de l'Etat.

Autrement dit, c'est ce prélèvement sur le revenu national (par ce qu'il a d'autoritaire dans sa fixation et d'important dans son incidence économique et sociale) qui fait du budget ordinaire, un document à examiner séparément.

b) Quant aux dépenses extraordinaires, dépenses de capital prévues pour des travaux neufs et des investissements, les recettes destinées à les couvrir proviennent des fonds d'emprunt, de la contribution métropolitaine à la réparation des dommages de guerre et de quelques produits de moindre importance. Ces « voies et moyens » dépassent la Tunisie : l'exigüité de son marché financier, et le faible volume de son épargne la placent dans l'impossibilité d'assurer seule une couverture de plusieurs milliards, qu'en définitive, elle demande à la France.

Le Titre II du Budget engage donc doublement l'avenir du pays : tout d'abord parce qu'il améliore l'équipement et en second lieu parce qu'il crée une charge pour les budgets ordinaires ultérieurs du fait de l'inscription, dans la Dette, des annuités de remboursement.

I. — LE MONTANT DU BUDGET ORDINAIRE

Avec un montant de 36.926 millions de francs, les dépenses ordinaires sont en augmentation de 10.353 millions par rapport au précédent exercice.

S'agit-il d'un gonflement réel des dépenses ou bien la hausse des prix ramène-t-elle à une proportion moindre le coefficient d'augmentation ?

En fait, d'avril 1951 à septembre 1952 l'indice des prix de détail accuse un bond de 21%, ce qui réduit d'autant la véritable « capacité d'achat » des crédits ouverts au titre de l'actuel exercice. Quoi qu'il en soit, une marge demeure qui indique bien que la masse budgétaire a tout de même crû. Faut-il s'en étonner ?

La croissance des besoins publics n'est pas particulière à la Tunisie. Dans tous les pays et sous tous les régimes, le budget de l'Etat a élargi sa part dans le Revenu National. Et cela n'a rien qui doive réellement surprendre. Les pouvoirs publics ne sont plus des spectateurs passifs de la vie économique et sociale : ils interviennent de plus en plus. Si leur aide est acceptée et bien comprise, encore faut-il mettre à leur disposition les moyens d'action indispensables. Exprimé en « francs 1952 » (grâce à l'indice général des prix de détail) le budget de 1938 se serait élevé à : 20.194 millions de francs :

celui de 1948 à	20.884 millions
celui de 1949-1950 à	21.736 millions

Autrement dit, le budget ordinaire de l'exercice en cours (à savoir 36.926 millions de francs) est supérieur de 83% à celui de 1938, de 77% à celui de 1948 et de 70% à celui de 1949-1950.

Cet accroissement assez marqué entre les exercices précédents et le budget en cours intéresse à peu près tous les postes de dépenses.

LE BUDGET ORDINAIRE
(Dépenses en millions de francs)

CHAPITRES	1951-52	1952-53	DIFFERENCE	
			absolue	en %
Liste Civile, Résidence Générale, Dette et Finances	11.529	14.862	3.333	29
Premier Ministre et Ministre d'Etat. Secrétariat Général du Gouvernement Tunisien	1.063	1.371	308	29
Ministère de la Justice Tunisienne.	561	739	179	32
Ministère de la Santé Publique	586	869	283	48
Ministère du Travail	1.805	2.594	789	44
Ministère du Commerce	56	82	26	46
Ministère de l'Agriculture	98	128	31	31
Ministère de l'Agriculture	584	855	271	46
Direction de l'Instruction Publique.	3.924	6.131	2.207	56
Direction des Travaux Publics	2.562	3.417	855	33
Commissariat à la Reconstruction et au Logement	228	337	108	48
Armée Tunisienne	162	252	90	56
Postes, Télégraphes et Téléphones..	1.406	2.095	689	49
Direction des Services de Sécurité..	1.807	2.834	1.027	57
Dépenses imprévues	200	360	160	80
TOTAL des dépenses ordinaires.	26.571	36.926	10.353	39

On relève plus particulièrement la majoration des crédits ouverts au Chapitre 1^{er} (Liste Civile, Résidence Générale, Dette et Finances) ; les dépenses supplémentaires tiennent à l'accroissement des charges d'emprunts et aux subventions destinées aux chemins de fer et au maintien du prix du pain. Signalons également les postes relatifs à l'Instruction Publique, la Santé Publique et les Travaux Publics.

Si elle apparaît à chaque poste du budget, la croissance nécessaire des dépenses publiques se place sous un même signe : l'appui direct ou indirect à divers secteurs économiques et humains. Le budget n'a plus sa structure d'autrefois : celle-ci a été modifiée en même temps qu'étaient aménagées les attributions de l'Etat.

Que cette extension de l'intervention de l'Etat ne fasse pas illusion. Même menée à bon escient, elle ne saurait cependant être gratuite. Le développement de l'œuvre gouvernementale se traduit finalement par une augmentation des charges budgétaires.

II. — LA COUVERTURE DES DEPENSES

Qu'il s'agisse de l'outillage public et des grands travaux, de l'armement sanitaire ou de l'essor de la scolarisation, le processus est identique. Toutes ces dépenses extraordinaires sont couvertes par l'emprunt, les avances spéciales du Trésor et diverses contributions. Mais, à plus ou moins longue échéance, elles se traduisent par l'inscription au budget ordinaire d'une charge qu'il faut bien supporter.

C'est ainsi que les frais annuels de fonctionnement d'un hôpital sont de l'ordre de 15% au moins du coût de la construction. De même,

la scolarisation de 25.000 enfants entraîne pour le budget ordinaire une dépense supplémentaire et permanente de l'ordre de 600 millions de francs. Bien entendu, à ces dépenses viennent s'ajouter celles qui résultent de la charge des emprunts contractés au moment de l'engagement des dépenses d'installation.

Le budget tunisien reflète bien cet alourdissement. Aussi n'est-il pas étonnant de relever dans les Recettes une structure assez particulière imposée par le caractère encore neuf de l'économie du pays.

LES RECETTES ORDINAIRES
(en millions de francs)

CHAPITRES	1951-52	1952-53	DIFFERENCE	
			absolue	en %
Impôts directs	4.033	5.784	+ 1.751	44
Impôts indirects	10.658	14.641	+ 3.983	37
Taxes pour formalités, autorisations ou contrôles, administratifs ...	91	123	+ 32	35
Produits du domaine, des exploita- tions économiques et services payants de l'Etat	10.405	11.366	+ 960	9
Produits divers	1.399	1.661	+ 272	19
TOTAL des Recettes.....	26.585	33.574	6.989	26

Dans l'analyse des recettes, une répartition intéressante consiste à les classer en « recettes fiscales » d'une part et autres recettes (Produits du Domaine et Divers) d'autre part.

En Tunisie, ce sont les produits du Domaine, des Monopoles et des exploitations de l'Etat qui tiennent une place importante alors qu'en Algérie, par exemple, ce sont les recettes fiscales qui prédominent.

Parmi les recettes fiscales, la part des impôts directs est assez faible. Parmi ceux-ci, la grosse masse est constituée par les impôts personnels. Quant à la contribution personnelle (impôt de superposition) son rendement est encore faible par rapport aux autres recettes. Ce faible rendement illustre les difficultés auxquelles se heurte l'instauration d'un impôt sur le revenu dans les pays où la notion de déclaration contrôlée n'est pas en mesure d'être introduite avec fruit.

À la vérité, la ressource essentielle réside dans la taxation de la consommation. Il est un fait que l'imposition des revenus ou du capital, à travers les impôts directs ou les droits d'enregistrement représente une faible part des recettes ordinaires. (Ce point particulier a été mis parfaitement en évidence par H. d'Ormesson dans son étude comparative des budgets algérien, tunisien et marocain) (1).

(1) Dans le « Bulletin de Statistique et de Documentation financière » de la Direction des Finances chérifiennes (Deuxième trimestre 1952).

Cette situation n'est pas spéciale à nos trois pays : on la retrouve pour d'autres causes dans presque tous les régimes fiscaux modernes. Elle est cependant particulièrement normale en Afrique du Nord où, comme dans les pays en plein développement, la fortune acquise ne tient encore qu'une place secondaire et où la structure sociale ne comporte guère de classes moyennes nombreuses et aisées.

Aussi, est-ce à la fiscalité indirecte que l'on a recours pour alimenter la majorité des recettes. Qu'il s'agisse d'impôts indirects proprement dits, de taxes sur le chiffre d'affaires ou de droits de douanes, le résultat est le même : cela revient à taxer la consommation.

On a pu constater qu'en Tunisie aussi bien qu'au Maroc, la fiscalité tant directe qu'indirecte est moins pesante qu'en Algérie. Les moins-values qui en résultent sont compensées par un recours accru aux produits des exploitations industrielles de l'Etat. Il y a lieu de noter, en effet, que l'Algérie ne possède aucun monopole et qu'elle n'assure pas d'exploitation directe de services industriels publics.

En Tunisie et au Maroc, au contraire, le nombre des monopoles et des exploitations d'Etat est élevé et leurs revenus constituent un appoint de première importance pour le budget ordinaire.

La différence constatée entre le système algérien d'une part et les systèmes tunisien et marocain d'autre part, provient du fait qu'en Algérie les anciens impôts traditionnels ont fait place à un système fiscal calqué sur le régime métropolitain.

Dans les pays de Protectorat, la transformation n'a pas été aussi radicale. Elle tient compte de l'évolution économique et sociale de pays neufs où le système fiscal doit revêtir les formes les plus simples. La large place occupée par les produits des monopoles publics répond précisément à ce principe directeur.

Jules LEPIDI,
Administrateur de l'I.N.S.E.E.