

# 1. - FINANCES ET CREDIT

## STRUCTURE BUDGÉTAIRE DE LA TUNISIE

Le budget constitue une image assez fidèle de la situation d'un pays; aussi procède-t-on parfois au rapprochement des prévisions budgétaires d'exercices distants de plusieurs années : les modifications intervenues dans la structure des « Lois de Finances » sont un reflet caractéristique de l'évolution économique et sociale (1).

En Tunisie, les aléas d'une conjoncture économique axée encore presque exclusivement sur une activité agricole très capricieuse donnent évidemment aux masses budgétaires une signification souvent limitative.

Il y aurait donc intérêt à utiliser, non pas le budget lui-même, mais les « comptes généraux définitifs » de la Direction des Finances qui détaillent les résultats effectifs d'un exercice tant en ce qui concerne les dépenses (crédits ouverts, droits constatés, paiements effectués) que les recettes. Mais le retard apporté généralement à la publication de ces comptes enlève tout intérêt d'actualité aux conclusions susceptibles d'être tirées de leur examen.

Nous nous bornerons donc ici à comparer pour les exercices 1938 et 1948 les crédits ouverts ainsi que les voies et moyens applicables aux dépenses prévues aux divers titres.

### I. — LE BUDGET TUNISIEN

#### A. — CARACTERES GENERAUX DU BUDGET TUNISIEN

Les règles d'établissement du budget ont été en grande partie empruntées à la législation française.

Toutefois, bien que l'organisation financière de la Régence soit inspirée des principes généraux de l'organisation métropolitaine, le budget tunisien n'en présente pas moins des modalités et des règles qui lui sont propres.

1° *Les évaluations des recettes* étaient faites jusqu'en 1946 d'après la moyenne, pour chaque article, des recettes des cinq derniers exercices réglés, déduction faite de l'année la plus forte et de l'année la plus faible.

Depuis 1947 la nécessité d'éviter un recours excessif à la fiscalité a conduit le Gouvernement à recourir à l'évaluation directe des prévisions de recettes sur la base des derniers éléments connus (recouvrements opérés, conjoncture économique, conditions climatiques).

2° *Les dépenses* sont évaluées d'après les besoins probables des services publics pendant l'année budgétaire. Les prévisions de dépenses doivent être toujours maintenues dans les limites des prévisions de recettes et on ne peut ouvrir de crédits supplémentaires sur les ressources générales du budget.

3° Pour parer à l'insuffisance des crédits budgétaires, il est ouvert au budget des dépenses un crédit pour « dépenses imprévues » sur lequel il ne peut être fait que des prélèvements motivés avec l'autorisation de la Délégation Mixte du Grand Conseil de la Tunisie.

4° Les dépenses de création de l'outillage économique et les investissements en capital qui ne sont pas payées sur les ressources ordinaires ne peu-

(1) Cf. : Structure budgétaire, par W. Oualid et R. Rivet (Revue d'Economie Politique, Janvier-Février 1939).

vent être inscrites au budget qu'après réalisation de la ressource nécessaire, soit par prélèvement sur les réserves du Trésor, soit par la réalisation d'emprunts dont le gage doit être préalablement inscrit au budget soit encore par la réalisation préalable de recettes à destination spéciale telles que les fonds de concours des intéressés à certains travaux.

5° Les dépenses d'investissement en capital inscrites au Titre II du Budget ainsi que celles relatives à l'outillage économique inscrites au Titre I du Budget ne pouvant, dans la majeure partie des cas, être dépensées au cours de l'année de leur inscription au budget, la partie non utilisée des crédits ainsi ouverte est reportable d'office d'exercice en exercice jusqu'à complet épuisement.

6° Les réserves du Trésor, dotées au moyen des excédents budgétaires ne peuvent être employées que par des prélèvements au profit du budget, autorisés par décrets beylicaux, avec l'assentiment préalable du Gouvernement Français.

## B. — CONTEXTURE DU BUDGET

Le budget se divise en trois titres :

*Titre I.* — « Recettes et dépenses ordinaires », ce Titre rassemble toutes les recettes en revenu et les dépenses régulièrement renouvelables de l'Etat.

*Titre II.* — « Recettes et dépenses extraordinaires et à destination spéciale », ce Titre présente les prévisions de recettes et de dépenses en capital et celles qui trouvent leur contre-partie dans une dépense ou une recette d'égal montant.

*Titre III.* — Dépenses des exercices clos et périmés, qui comportent les dépenses déjà précédemment autorisées mais non ordonnancées dans les délais normaux d'exécution du budget et les recettes y affectées.

### 1. — Le Titre I

En dépense, ce Titre (comme les autres d'ailleurs) est divisé en Chapitres correspondant aux diverses Administrations. Un Chapitre comprend plusieurs Sections déterminées par les subdivisions primaires de l'Administration intéressée et dans chaque Section, les dépenses sont réparties par nature : personnel, matériel, mission particulière de l'Administration.

En recette, nous trouvons les cinq grandes catégories de ressources impôts directs, impôts indirects, taxes pour formalités et contrôles administratifs, produits du domaine et des exploitations de l'Etat, produits divers.

### 2. — Le Titre II

En ce qui concerne les dépenses de ce Titre, il a été jugé opportun depuis l'exercice 1947 de répartir les crédits prévus pour chaque catégorie de travaux en diverses rubriques, rangées par ordre de nécessité décroissante.

Quant aux recettes, elles sont constituées par les prélèvements sur les réserves du Trésor, le produit des emprunts et toutes ressources extraordinaires spéciales affectées à une destination déterminée.

Par exception à la règle de l'annualité du budget, il est possible de reporter d'exercice en exercice, avec la même affectation, les ressources du Titre II n'ayant pu être employées en dépenses pendant l'exercice d'origine.

### 3. — Le Titre III

Les dépenses des exercices clos sont couvertes au moyen du report des ressources y affectées des Titres I, II et III et éventuellement de prélèvements effectués, avec l'autorisation de la Métropole, sur les réserves du Trésor.

Leur évaluation n'apparaît pas et il n'est fait état que pour mémoire au budget.

### C. — BUDGET ANNEXES

Les budgets annexes rattachés, pour ordre, au budget général sont relativement nombreux (35 en 1948).

Les Etablissements publics dotés de l'autonomie financière bénéficient de leurs ressources naturelles et peuvent en employer le montant pour faire face à leurs propres dépenses de fonctionnement et au perfectionnement de leur outillage.

Ils ont, en outre, la libre disposition des excédents de recettes qu'ils peuvent réaliser grâce à une gestion prudente de leurs revenus.

### D. — LES RESERVES DU TRESOR

Les Réserves du Trésor pourvoient à l'exécution de travaux extraordinaires ou au paiement de dépenses exceptionnelles. Leur actif s'accroît annuellement de l'excédent éventuel de l'exercice réglé.

## II. — LA STRUCTURE DU BUDGET

### A. — BUDGET ORDINAIRE

L'examen du Budget brut (Tableau N° 1) conduit à des dépenses artificiellement grossies : il ne tient pas compte, en effet, des déductions qu'il y a lieu d'effectuer en soustrayant de certaines dépenses les recettes correspondantes qui viennent les atténuer : tel est le cas des dépenses de caractère industriel comme celles de l'Office Postal et les frais d'exploitation des Monopoles. Il en est également de même des recettes d'ordre et des produits divers du budget qui ont leur contrepartie dans les dépenses dont ils doivent être déduits.

Nous obtiendrons ainsi, pour l'ensemble des dépenses un chiffre plus correct constituant une approximation plus serrée de la charge de l'Etat.

Nous essaierons ensuite de dégager la répartition de ces dépenses d'après leur objet et d'après leur bénéficiaire. Pour les objets, nous distinguerons : la dette publique, l'Administration Générale, les affaires économiques, les charges sociales et culturelles.

Quant aux bénéficiaires, ils se distribueront en rentiers (dette publique), fonctionnaires (traitements), pensionnés (dette-via-gère), assistés (dépenses d'assistance et de secours), personnes privées (fournisseurs, organismes subventionnés, etc...).

Après avoir mis en évidence l'évolution de la part relative à chaque charge nous étudierons les voies et moyens ayant permis de faire face aux dépenses.

#### 1. — Les dépenses nettes en 1938 et 1948

a) *En 1938* : Les dépenses ordinaires se chiffraient en 1938 à 704 millions de francs. Mais, ainsi que nous l'avons dit plus haut, cette somme ne correspondait pas toute à une charge pour l'Etat. Il s'agit de déduire de ce montant les ressources en atténuation. Nous éliminons donc, à concurrence des recettes correspondantes, les dépenses de l'Office Postal et les frais d'exploitation des Monopoles : soit au total 62,3 millions.

**TABEAU N° 1**  
**BUDGET ORDINAIRE DE L'ETAT**  
(Chiffres bruts en millions de francs)

	1938	1939	1947	1948
<b>I. — Dépenses</b>				
Dette publique (1) .....	209,5	238,7	1.307,0	1.955,6
Administration générale .....	141,1	150,0	1.754,9	3.386,2
Services financiers .....	50,3	54,5	429,0	597,7
Affaires économiques .....	184,0	226,0	2.342,3	3.495,8
Dépenses sociales .....	35,6	46,5	690,4	1.022,4
Dépenses culturelles .....	79,2	86,8	1.002,6	1.532,6
Dépenses diverses .....	4,4	6,4	102,4	184,7
<b>TOTAL.....</b>	<b>704,1</b>	<b>808,9</b>	<b>7.628,6</b>	<b>12.175,0</b>
<b>II. — Recettes</b>				
Impôts directs et taxes assimilées	78,5	97,3	913	1.274,2
Enregistrement timbre .....	60,1	71,6	437,5	679,5
Douanes .....	144,5	155,8	1.389,8	3.709,0 (3)
Autres contributions indirectes..	183,5	213,0	857,7	1.621,4
Produits des domaines de l'Etat.	30,1	35,1	153,4	136,0
Produits des Monopoles et Exploitations de l'Etat (2).....	171,5	193,1	3.047,0	4.214,0
Produits divers .....	36,0	42,4	830,7	574,1
<b>TOTAL des recettes ordinaires.</b>	<b>704,2</b>	<b>808,3</b>	<b>7.629,1</b>	<b>12.208,2</b>

- (1) y compris la dette viagère  
(2) y compris la taxe sur les transactions  
(3) y compris les P.T.T.

**TABEAU N° 3**  
**BUDGET DE LA TUNISIE**  
**1° — Répartition des dépenses nettes totales par bénéficiaire**  
(en millions de francs)

BENEFICIAIRES	1938		1948	
	Montant	%	Montant	%
Rentiers, pensionnés, retraités .....	201,3	32	2.179,0	14
Fonctionnaires en service.....	191,7	30	3.944,1	24
Assistés (1) .....	35,2	5	1.278,3	8
Organismes privés subventionnés.....	34,6	6	770,0	5
Secteur privé .....	158,7	25	7.595,9	48
Divers .....	10,9	2	123,0	1
<b>TOTAL.....</b>	<b>632,4</b>	<b>100</b>	<b>15.890,3</b>	<b>100</b>

(1) Assistés : aide aux nécessiteux et aux œuvres de bienfaisance, encouragements destinés à des œuvres sociales et subventions aux hôpitaux.

**2° — Répartition des dépenses nettes totales par nature**  
(en millions de francs)

NATURE	1938		1948	
	Montant	%	Montant	%
Dette publique et viagère.....	201,3	32	2.178,6	14
Administration générale .....	169,8	27	3.560,5	23
Affaires Economiques .....	141,4	22	6.082,9	38
Dépenses sociales .....	36,6	6	1.773,2	11
Dépenses culturelles .....	79,6	12	2.120,4	13
Dépenses diverses .....	3,7	1	174,7	1
<b>TOTAL.....</b>	<b>632,4</b>	<b>100</b>	<b>15.890,3</b>	<b>100</b>

Nous déduisons également certaines recettes d'ordre et produits divers du budget (produits des régies de l'Etat, des Forêts, etc...) soit au total 64,4 millions.

La charge nette des services généraux de l'Etat était donc de 577 millions de francs.

b) *En 1948* : Le budget faisait apparaître en 1948 une dépense ordinaire de 12.175 millions. Il y a lieu de déduire de ce total :

pour les exploitations industrielles de l'Etat : 2.160 millions, au titre des produits divers et d'ordre : 662 millions.

La dépense publique nette atteignait donc 9.358 millions de francs.

c) Si l'on compare les deux montants nets, on s'aperçoit que, dans l'espace de dix ans, la charge nominale de l'Etat a été multipliée par un coefficient de l'ordre de grandeur de 16. Mais cela ne correspond nullement à un accroissement réel. Sans tenir compte, pour l'instant de l'accroissement considérable de la population nous pouvons rapprocher tout d'abord les dépenses publiques du niveau général des prix.

En 1948, l'indice des prix de détail montre que, par rapport à 1938, les prix ont augmenté de 17 fois environ. Quant aux prix de gros, leur coefficient moyen d'accroissement est à peine légèrement inférieur. Nous voyons donc que les dépenses publiques de 1948 représentaient une capacité d'achat à peu près équivalente à celle de 1938.

En outre, par suite de l'augmentation sensible de l'effectif de la population, cette dépense pratiquement constante a été répartie entre un plus grand nombre d'habitants : La charge individuelle a donc subi une diminution entre 1938 et 1948. Même en ne tenant compte que des habitants ayant une capacité contributive suffisante (les enfants devant donc être éliminés), la conclusion précédente est encore valable.

## 2. — La répartition des dépenses par objet

La répartition des dépenses nettes d'après leur objet permet de dégager deux conclusions essentielles :

— Le service des dettes publique et viagère ne représentait plus en 1948 que 23 pour cent du budget ordinaire contre 35 pour cent en 1938. En période d'inflation le paiement des intérêts des rentes et celui des retraites constituent une charge de moins en moins lourde pour l'Etat.

— Les dépenses sociales et culturelles occupent une place nettement plus importante (27 pour cent contre 19 pour cent en 1938).

### REPARTITION DES DEPENSES ORDINAIRES NETTES PAR NATURE

(en millions de francs)

NATURE	1938	%	1948	%
Dettes publique et viagère.....	201,3	35	2.178,6	23
Administration générale.....	167,3	29	3.297,4	35
Affaires Economiques.....	91,0	16	1.178,3	13
Dépenses sociales.....	35,6	6	1.011,4	11
Dépenses culturelles.....	78,5	13	1.512,6	16
Dépenses diverses.....	3,7	1	174,7	2
TOTAL.....	577,4	100	9.353,0	100

## B. — Le budget extraordinaire

Les nombreuses destructions causées par la guerre dans l'outillage public et dans les installations privées ont obligé le Gouvernement à promouvoir un programme de reconstruction et d'équipement. Les dépenses y afférentes apparaissent au Titre II du budget. Ce Titre a pris, de ce fait, une importance considérable : il représentait en 1948, 41 pour cent du budget total (contre 7 pour cent en 1938).

Cependant, ainsi que nous l'avons vu, les crédits ouverts peuvent ne pas être engagés en cours d'exercice : pratiquement, les dépenses effectuées sont inférieures aux prévisions inscrites au budget.

En outre, les prévisions ne correspondent pas à une charge réelle pour l'Etat Tunisien. Malheureusement, les documents budgétaires ne permettent pas de distinguer et de mettre à part certaines recettes en atténuation qui ne figurent que pour mémoire; seuls les comptes définitifs comportent les chiffres réalisés; notamment au titre de versements d'arrérage que certains organismes para-étatiques effectuent au prorata des travaux dont ils bénéficient.

Par contre, il est possible de déduire du montant des dépenses, la contribution de la France au financement de la reconstitution de l'outillage public et au règlement des dommages de guerre privés.

La charge définitive de ces dépenses incombe en effet à concurrence de 80 pour cent à la Métropole.

Le tableau suivant met en évidence la répartition, par nature, des dépenses nettes sur ressources extraordinaires et à destination spéciale.

### REPARTITION DES DEPENSES NETTES (TITRE II)

(en millions de francs)

	1938	%	1948	%
Equipement administratif . . . . .	2,5	4	263,1	4
Equipement économique . . . . .	50,4	92	4.904,6	75
Equipement social . . . . .	1	2	761,8	12
Equipement culturel . . . . .	1,1	2	607,8	9
TOTAL . . . . .	55,0	100	6.537,3	100

## C. — REPARTITION DES DENSES NETTES TOTALES

Le tableau N° 3 récapitule l'ensemble des dépenses nettes de l'Etat et permet d'étudier l'évolution de leur répartition.

Si nous examinons tout d'abord les bénéficiaires, nous constatons à nouveau la diminution de la part relative des rentiers et retraités.

Le pourcentage de la dépense concernant les traitements des fonctionnaires en service a également baissé : nous voyons donc que même en totalisant traitements d'activité, pensions et retraites, les dépenses de personnel à la charge définitive de l'Etat constituent une fraction beaucoup moindre du montant total des dépenses (38 pour cent contre 62 pour cent).

Le programme de grands travaux et le paiement des dommages de guerre ont pour bénéficiaire le secteur privé qui représente actuellement la partie prenante principale.

En dehors de la répartition « personnelle » des dépenses, nous faisons ensuite une distinction objective d'après la nature des dépenses, c'est-à-dire une distribution par services publics : dette, administration générale, économie, enseignement, activité sociale.

Une conclusion double peut être tirée : alors que l'Etat dépense moins relativement pour ses frais de gestion, il consacre une part sensiblement plus importante de ses dépenses aux activités productrices et sociales.

#### D. — COUVERTURE DES DEPENSES PUBLIQUES

Les dépenses publiques ordinaires sont couvertes par des recettes fiscales :

- Contributions directes et taxes assimilées,
- Impôts sur la circulation des patrimoines (en fait, droits d'enregistrement et de timbre),
- Impôt sur les consommations, à savoir : droits de douanes, contributions indirectes et produit net des Monopoles. Ce dernier constitue, en effet, un véritable impôt.

Ces trois catégories de recettes manifestent une stabilité remarquable dans leur importance relative.

#### RECETTES ORDINAIRES NETTES

(en millions de francs)

	1938	%	1948	%
Contributions directes et taxes assimilées .....	78,5	14	1.274,2	14
Impôts sur la circulation des patrimoines .....	60,1	10	679,5	7
Impôts sur la consommation.....	438,9	76	7.432,5	79
TOTAL.....	577,5	100	9.386,2	100

Le budget ordinaire s'est donc trouvé, tant en 1938 qu'en 1948 équilibré par les ressources normales. Pour assurer le relèvement économique et la modernisation de la Régence, l'Etat assume des charges nouvelles.

Pour y faire face, il ne saurait faire appel à l'impôt car il risquerait alors de dépasser la capacité contributive du pays.

Les dépenses, pouvant ne pas entrer dans le cadre habituel des attributions normales de l'Etat, doivent donc être couvertes par des ressources extraordinaires, à savoir l'emprunt sous toutes ses formes : émissions, moyens de trésorerie et avances de l'Institut d'émission.

#### RECETTES NETTES EXTRAORDINAIRES ET A DESTINATION SPECIALE

(en millions de francs)

	1938	1948
Fonds d'emprunt .....	55	3.183
Prélèvement sur le compte spécial du Trésor.....	—	2.351
Avances du Trésor Tunisien (outillage public et dommages de guerre) .....	—	1.003
	55	6.537

Le compte spécial du Trésor n'est en fait qu'un fonds d'emprunt pour le financement des travaux concernant les organismes para-étatiques (Compagnie Fermière des Chemins de Fer, Régie des Ports, etc...). Ce compte recevait (1) en contre partie :

- le montant de l'emprunt,
- les reversements d'arrérages à effectuer par les organismes intéressés.

En conclusion, le budget reflète d'une manière frappante les aspects essentiels de la situation de la Tunisie. Ce n'est qu'en partie grâce au maintien d'un « statu quo » dans les ressources financières traditionnelles que l'Etat a pu entreprendre un programme économique et social.

Cette évolution a été facilitée, dans une certaine mesure, par un allègement relatif des frais de gestion et du service de la dette.

La réalisation échelonnée du plan d'équipement et de modernisation doit aboutir peu à peu à une amélioration de la structure économique et par là-même à un accroissement du revenu national. Le pays sera, à ce seul prix, en mesure de supporter plus aisément une charge plus lourde; nous assisterons alors au retour à l'équilibre budgétaire que la dernière période décennale a fait disparaître dans de nombreux pays souvent moins touchés que la Tunisie.

J. LEPIDI,

*Administrateur de l'Institut National  
de la Statistique et des Etudes Economiques.*

---

(1) Le C.S.T. sera supprimé à l'occasion du prochain budget.