



Planification et finances en Inde : mode d'emploi

Les États et le gouvernement central coopèrent sur toute une série de programmes

PAR TAPAS K. SEN

État donné la répartition des compétences et des responsabilités instaurée par la Constitution, trois institutions, ou groupes d'institutions, jouent un rôle prépondérant dans le fonctionnement pratique du fédéralisme fiscal en Inde.

La Commission supérieure des finances (*Apex Finance Commission, AFC*), un organe de haut niveau, et les Commissions des finances des États (*State Finance Commissions, SFCs*), forment les organes auxquels la Constitution confie la surveillance du système et le soin de procéder à des ajustements périodiques de sa structure ou de ses paramètres quand le besoin s'en fait sentir.

En dépit d'une certaine érosion de ses pouvoirs, la troisième institution, la Commission de planification (*Planning Commission*), continue de jouer un rôle déterminant grâce aux subventions qu'elle prescrit. De plus, le fait qu'elle approuve les projets de planification des États permet à ces derniers d'obtenir des prêts plus facilement. On se doit d'ajouter à ce troisième groupe les ministères hiérarchiques et le ministère fédéral des Finances.

Des subventions aux États

Le gouvernement central octroie d'importantes sommes aux États pour ce qui concerne les plans nationaux et ceux parrainés par le centre, c'est-à-dire élaborés par les autorités fédérales, mais mis en œuvre par les États.

Il est d'usage que l'AFC se limite aux comptes courants en général (exportations moins importations, de biens comme de services), tandis que les investissements publics majeurs sont confiés à la Commission de planification. L'AFC travaille habituellement sur la base de projections des recettes et des dépenses courantes du compte **non relié au plan** de chaque État, en utilisant une combinaison d'estimations fondées à la fois sur des normes et sur la réalité.

Cette procédure permet de déterminer les bénéfices ou le déficit de chaque État avant transferts. Simultanément, l'AFC se prononce sur la répartition de l'ensemble des revenus fiscaux du gouvernement central (auparavant limité à deux sources — l'impôt sur le revenu des particuliers et les impôts indirects) qui seront transférés aux États, ce qui permet ensuite d'établir une clé de répartition des quotes-parts entre les États.

Tapas K. Sen est attaché supérieur de recherches au National Institute of Public Finance and Policy à New Delhi. Il possède un doctorat en sciences économiques de l'Institut Gokhale de politique et d'économie, à Pune, et il a consacré 25 ans de travail à des recherches portant sur divers domaines de l'économie publique. Il s'intéresse principalement au fédéralisme fiscal et aux finances infranationales, mais il s'est également penché sur l'imposition des sociétés, les dépenses publiques, les subventions et l'imposition du secteur pétrolier. Il travaille actuellement sur le financement du développement humain en Inde.



Photo: REUTERS/Punit Parrajpe

Depuis le début des années 1950, la planification financière est de la plus haute importance pour l'Inde. Manmohan Singh (à droite), premier ministre et président de la Commission de planification de l'Inde, assiste à une réunion de la Banque asiatique de développement tenue à Hyderabad en mai 2006 aux côtés de P. Chidambaram, ministre des Finances.

Pour chacun des États subissant un déficit avant transferts, la perte est réduite du montant du transfert fiscal estimé, et les déficits restants sont compensés par des subventions.

Outre cette fonction de base, l'AFC se charge au surplus :

- d'accorder certaines subventions compensatoires,
- d'octroyer librement des subventions destinées à des buts spécifiques,
- de donner des avis sur les mécanismes financiers en cas de catastrophe
- de donner des conseils sur les mesures à prendre en ce qui concerne l'endettement des États vis-à-vis l'autorité centrale.

À l'occasion, ses conseils sont sollicités à propos d'autres questions spécifiques touchant les relations fiscales entre le gouvernement central et les États.

Les plans quinquennaux

Depuis 1951, le gouvernement indien établit des plans quinquennaux destinés à favoriser la croissance économique dans certains secteurs spécifiques. Le premier mandat de la Commission de planification consiste à conseiller les États et les autorités de Delhi sur la formulation et la mise en œuvre de leurs plans quinquennaux, et ensuite à les approuver. Ce faisant, elle est également chargée de canaliser l'assistance du gouvernement central vers les États pour ce qui a trait aux plans. Ce genre d'aide étant basé pour l'essentiel sur des formules préétablies, la Commission de planification ne dispose que d'une marge de manœuvre restreinte. En revanche, elle conserve un rôle indirect pour ce qui a trait à certains des autres transferts que le gouvernement central destine aux États.



Virbhadra Singh (à gauche), ministre en chef de l'État de Himchal Pradesh, salue Montek Singh Ahluwalia, vice-président de la Commission de planification de l'Inde.

Les plans centraux (entièrement financés par le centre) et les plans parrainés par le centre (d'ordinaire, financés en partie seulement par le centre) sont également approuvés par la Commission de planification, mais ils sont gérés par différents ministères responsables du gouvernement central. Certains des plans centraux, et tous les plans parrainés par le centre, sont en fait partiellement mis en œuvre par les États. Alors que toutes les sommes touchant la mise en œuvre de plans centraux sont versées aux États concernés, dans le cas des plans parrainés par le centre, un système de subventions de contrepartie est habituellement mis en place. Les plans parrainés par le centre dominent désormais dans au moins deux secteurs : les programmes de lutte contre la pauvreté et de création d'emploi, et l'enseignement primaire.

Outre leur rôle d'organes de liaison pour ces deux types de plans, les ministères hiérarchiques ont souvent d'importantes interactions avec les États, et ces interactions en viennent à faire partie intégrante du fédéralisme fiscal du sous-continent. À titre d'exemple, les ministères du Pétrole et des Mines jouent un rôle-clé dans la répartition des fonds publics générés par ces deux secteurs : les États peuvent prétendre à des redevances, mais leurs taux sont fixés par le gouvernement central.

Les redevances sur le pétrole et le gaz naturel désormais désuètes ?

Le système des redevances tend à devenir désuet en raison des récents changements qui se sont produits dans le système de prospection et d'exploitation des champs pétrolifères et miniers. L'AFC s'est penchée sur la question, et elle recommande de partager avec les États le surplus de bénéfices qui revient au gouvernement central à la suite des modifications intervenues dans le système. Dans le même ordre d'idées, le ministère central de l'Alimentation et de l'Agriculture joue un rôle décisif dans la distribution d'importants subsides alimentaires (de fait, une combinaison de subventions accordées aux consommateurs, aux producteurs et au secteur public).

Comme nous l'avons mentionné, les Commissions financières des États (SFCs) composent le deuxième groupe d'organes chargés par la Constitution de superviser le système financier. Ce mécanisme pourrait devenir un puissant levier pour l'amélioration des relations financières entre les États et les collectivités locales en Inde, mais jusqu'à présent il ne s'est guère imposé.

Le ministère des Finances représente une institution de tout premier plan dans la pratique du fédéralisme fiscal en Inde, parce que c'est à lui qu'incombe la responsabilité d'exécuter tous les transferts de fonds qui ont été recommandés, et donc de s'assurer que les fonds destinés aux États leur sont acheminés. Par ailleurs, il se voit souvent confier la tâche de préciser les détails des recommandations au moment de leur exécution, tâche qui à vrai dire lui laisse une certaine latitude.

Un exemple récent l'illustre à merveille : le centre, suivant les recommandations qui lui avaient été faites, a accepté d'octroyer l'aide internationale aux États aux mêmes termes et aux mêmes conditions qu'elle leur avait été accordée.

Les prêts en devises étrangères

Mais dans le cas des emprunts en devises étrangères, il fallait un mécanisme pour couvrir les risques du change. Ce fut le ministère des Finances que l'on chargea de proposer un éventail de solutions, d'en informer les États et de les persuader d'en choisir une. En encourageant la tenue de discussions et de débats sur les questions d'importance, ainsi que de par son rôle prépondérant, ce ministère se révèle déterminant pour le bon fonctionnement du système fédéral, comme l'a rappelé l'interminable dossier de la mise en application de la TVA dans les États.

Un autre développement récent mérite d'être signalé, car il reflète fidèlement les contours incertains du fédéralisme fiscal en Inde. Après une longue période de contrôle des taux d'intérêt, ceux-ci ont commencé à s'aligner sur les fluctuations du marché au début des années 1990. Au début, ce phénomène a causé une augmentation généralisée des taux d'intérêt de sorte que, pour les États, le service de la dette s'est envolé vers des sommets encore jamais atteints, créant de sérieux problèmes financiers. Le gouvernement central est venu à leur secours en instaurant un programme d'échange de créances qui permettait de réduire le service de leurs dettes. Les taux d'intérêt se sont repliés avant que le programme soit mené à bien.

En raison de la baisse des taux d'intérêt, le service des dettes contractées avec le gouvernement central faisait mauvaise figure. Comme il se trouvait être le principal créancier des États, une réduction des engagements en matière d'intérêts a été rendue possible en remplaçant la dette des États à l'égard du gouvernement central par des emprunts sur le marché des capitaux. Pour y parvenir, il a fallu abandonner la pratique qui consistait à fournir une partie de l'assistance du plan aux États sous forme de prêts. Seule la part de subvention leur a été versée, la part de prêt étant remplacée par des emprunts sur le marché. Le gouvernement central offre toutefois de l'aide aux États qui éprouvent des difficultés à obtenir des prêts.

Ce bref survol de la pratique du fédéralisme fiscal en Inde souhaite mettre en lumière quelques-uns de ses aspects les plus positifs. Dans un monde et sur une scène nationale en rapide mutation, les dispositions relativement rigides comme on peut en trouver dans la Constitution doivent impérativement être complétées par un système qui s'adapte aux changements. Des modifications d'importance ne peuvent évidemment se réaliser que par voie de modification constitutionnelle, comme l'ont illustré les 73^e et 74^e modifications qui ont permis la reconnaissance officielle des collectivités locales, qu'elles soient rurales ou urbaines.

Mais les instances confrontées à la gestion quotidienne du système doivent se montrer prêtes à des ajustements touchant leurs propres compétences, de manière à rester en phase avec la réalité qui les entoure. La souplesse dont a fait preuve jusqu'ici le fédéralisme fiscal en Inde plaide en faveur de son avenir. Un autre élément positif repose sur la volonté manifestée par les parties impliquées de respecter les règles du jeu. Le meilleur exemple en est le fait que ni le gouvernement central ni les États n'ont sérieusement remis en cause les décisions de l'AFC, une condition *sine qua non* pour un processus d'arbitrage efficace — les Commissions des finances étant, après tout, les médiateurs entre le gouvernement donateur et les gouvernements subventionnés. (6)