

**LES RÉFORMES DE LA GFP SONT NÉCESSAIRES AU  
MAINTIEN DES RÈGLES BUDGÉTAIRES : UNE  
PERSPECTIVE SOUS-NATIONALE DE L'INDE**

**Conférence d'hiver de formation 2014 d'ICGFM  
La GFP, le fondement de la gouvernance  
publique**

**Pratap Ranjan Jena**

**National Institute of Public Finance and Policy**


**New Delhi**

## **CONTEXTE ET RAISONS**

- **Les intérêts portés aux « règles de politique budgétaire » peuvent être attribués à**
  - **La détérioration de la performance financière - tendance à enregistrer un déficit**
  - **Effets modérés de mesures discrétionnaires visant à arrêter cette détérioration, qui ont été considérés comme non durables**
- **Réduction du déficit budgétaire dans une certaine limite afin de stabiliser la dette publique à un niveau prudent et stabiliser le ratio d'endettement sur le moyen et le long terme**
  - **Stabilité macroéconomique**
  - **Aider d'autres politiques financières**
  - **Viabilité budgétaire à long terme**
  - **Éviter les retombées négatives**
  - **Crédibilité de la politique du gouvernement sur le long terme**



## **CRISE MONDIALE ET RÈGLES BUDGÉTAIRES**

- **Les pays ont eu des difficultés à maintenir les exigences en matière de règles budgétaires au cours du ralentissement économique**
    - **Pendant la crise de nombreux pays ont mis leurs règles budgétaires en suspens**
    - **Les plans de relance contracycliques ont poussé les variables budgétaires au-delà des limites**
    - **Les RSF ont manqué à jouer un rôle décisif dans le besoin de remettre les pays sur la voie de la viabilité budgétaire après la crise**
    - **Les choix de conception permettant de s'adapter aux circonstances économiques du pays, la volonté politique de soutenir la discipline budgétaire et le niveau de développement de la GFP continuent d'être calibrés**
  - **Tentatives visant à réviser les règles permettant d'atteindre la viabilité budgétaire, d'engager des efforts d'ajustement, et d'établir la politique budgétaire à moyen terme**
- 

## **RÈGLES BUDGÉTAIRES DE LA PROCHAINE GÉNÉRATION**

- **Les règles budgétaires de la prochaine génération combinent explicitement des objectifs de développement durable avec plus de souplesse pour répondre aux chocs économiques**
- **Objectifs budgétaires fixés en termes corrigés des variations conjoncturelles**
- **Fourniture de correction automatique des écarts passés pour éviter le cercle vicieux du déficit et de la dette**
- **Combinaisons de règles de dépense avec les règles de viabilité de la dette nouvelles ou existantes**
- **Des règles plus complètes et un renforcement des mécanismes de soutien**



## **RÈGLES BUDGÉTAIRES EN INDE : CONTEXTE**

- **Les règles budgétaires ont été adoptées en Inde en réponse à de graves déséquilibres budgétaires - tendances à enregistrer un déficit, comme en témoigne un déséquilibre du secteur public autour de 10 % du PIB (2001-2002)**
  - **Les déficits du secteur public ont été symptomatiques d'un certain nombre de facteurs défavorables : un accroissement de la masse salariale, des subventions largement répandues, la prolifération des avantages fiscaux, et la hausse des taux d'intérêt**
  - **Les importants déficits ont conduit à une accumulation rapide de la dette du secteur public de l'Inde, qui, se situe au-delà de 80 pour cent du PIB**
  - **La hausse des taux d'intérêt réels associée à un besoin de financement du secteur public élevé tend à écarter l'investissement privé**
  - **Vulnérabilité aux problèmes de balance des paiements**
- **Élaboration d'une approche stratégique large de l'assainissement budgétaire - l'aspect central de cette stratégie est l'adoption d'un cadre permanent pour une discipline budgétaire fondée sur des règles**

## **CONTOURS DES RÈGLES BUDGÉTAIRES - 2003**

- **Loi sur la responsabilité financière et la gestion du budget (Loi FRBM ):** Fournir un cadre juridique et institutionnel afin de réduire le déficit budgétaire, contenir la croissance de la dette publique, et stabiliser la dette par rapport au PIB
  - **Éliminer le déficit de recettes d'ici 2008-2009, avec un point de pourcentage du PIB de 0,5 comme objectif minimum de réduction annuelle**
  - **Éliminer le déficit de budgétaire d'ici 2008-2009, avec un point de pourcentage du PIB de 0,3 comme objectif minimum de réduction annuelle**
  - **Limites des emprunts contractés auprès de la banque centrale, sauf pour répondre à des décaissements de trésorerie temporaires sur les rentrées**
  - **La banque centrale ne doit pas souscrire aux principales émissions des titres du gouvernement central à partir de 2006-2007**



## **CONTOURS DE LA LOI FRBM**

- **Mesures appropriées pour assurer une plus grande transparence du fonctionnement budgétaire**
- **Le gouvernement doit présenter la déclaration de la politique budgétaire avec le budget**
  - **Déclaration de la politique budgétaire à moyen terme ;**
  - **Déclaration de la stratégie de politique budgétaire et ;**
  - **Déclaration du cadre macro-économique**
- **Examen trimestriel des finances du MF qui doit être présenté au parlement**
- **Clauses de sauvegarde : Sécurité nationale/calamité ou autres motifs exceptionnels que le gouvernement central peut préciser**



## TENDANCES BUDGÉTAIRES APRÈS LA LOI FRBM

	<b>RD</b>	<b>FD</b>	<b>PD</b>
<b>2003-2004</b>	<b>3,5</b>	<b>4,3</b>	<b>0</b>
<b>2004-2005</b>	<b>2,4</b>	<b>3,9</b>	<b>0</b>
<b>2005-2006</b>	<b>2,5</b>	<b>4,0</b>	<b>0,4</b>
<b>2006-2007</b>	<b>1,9</b>	<b>3,3</b>	<b>-0,2</b>
<b>2007-2008</b>	<b>1,1</b>	<b>2,5</b>	<b>-0,9</b>
<b>2008-2009</b>	<b>4,5</b>	<b>6,0</b>	<b>2,6</b>
<b>2009-2010</b>	<b>5,2</b>	<b>6,5</b>	<b>3,2</b>
<b>2010-2011</b>	<b>3,2</b>	<b>4,8</b>	<b>1,8</b>
<b>2011-2012</b>	<b>4,4</b>	<b>5,7</b>	<b>2,7</b>
<b>2012-2013</b>	<b>3,6</b>	<b>4,8</b>	<b>1,8</b>
<b>2013-2014 (RE)</b>	<b>3,3</b>	<b>4,6</b>	<b>1,3</b>
<b>2014-2015 (BE)</b>	<b>2,9</b>	<b>4,1</b>	<b>1,5</b>

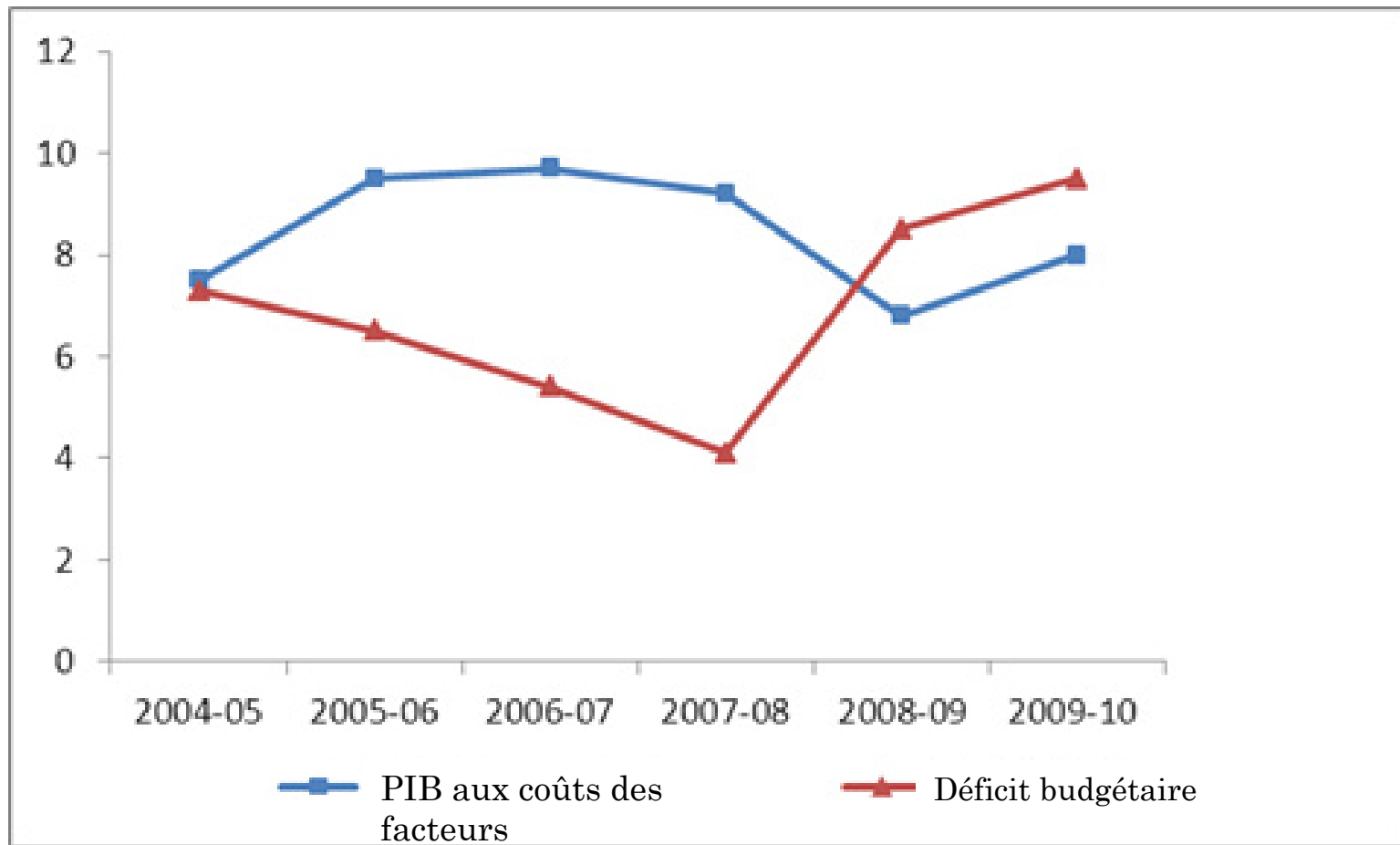




## SOURCES D'AMÉLIORATIONS

	2003-2004	2007-2008	Amélior. en 2007-2008 par rapport à 2003-2004
<b>Rec fisc brutes</b>	<b>9,2</b>	<b>12,0</b>	<b>2,8</b>
<b>Rec non fiscales</b>	<b>2,78</b>	<b>2,1</b>	<b>-0,7</b>
<b>Rec brutes</b>	<b>11,98</b>	<b>14,1</b>	<b>2,1</b>
<b>Rec nettes</b>	<b>9,54</b>	<b>11</b>	<b>1,5</b>
<b>Dép. recettes</b>	<b>13,09</b>	<b>12</b>	<b>-1,1</b>
<b>Dép. en capital</b>	<b>3,9</b>	<b>2,4</b>	<b>-1,5</b>
<b>Total des dép</b>	<b>17</b>	<b>14,4</b>	<b>-2,6</b>
<b>Paiements d'intérêts</b>	<b>4,49</b>	<b>3,5</b>	<b>-1,0</b>
<b>Déficit de recettes</b>	<b>3,55</b>	<b>1,1</b>	<b>2,5</b>
<b>Déficit budgétaire</b>	<b>4,46</b>	<b>2,5</b>	<b>2,0</b>

## CROISSANCE ET DÉFICIT BUDGÉTAIRE




# RÉVISION DE LA LOI

## ○ Les principales caractéristiques de l'amendement


- Définir une durée plus longue - 2016-2017, afin de réduire le déficit budgétaire et combler le déficit récurrent (déficit de recettes) en précisant l'objectif de réduction annuelle
- Prévoir les principaux postes de dépenses du gouvernement central pour une période de trois ans
- Confier au contrôleur et à l'auditeur général de l'Inde (Institution supérieure de contrôle) la responsabilité d'examiner les réalisations
- Objectif de 68 pour cent du PIB pour la dette combinée du gouvernement central et des États à atteindre d'ici 2014-2015 - 45 % pour le gouvernement central et moins de 25 % pour les États



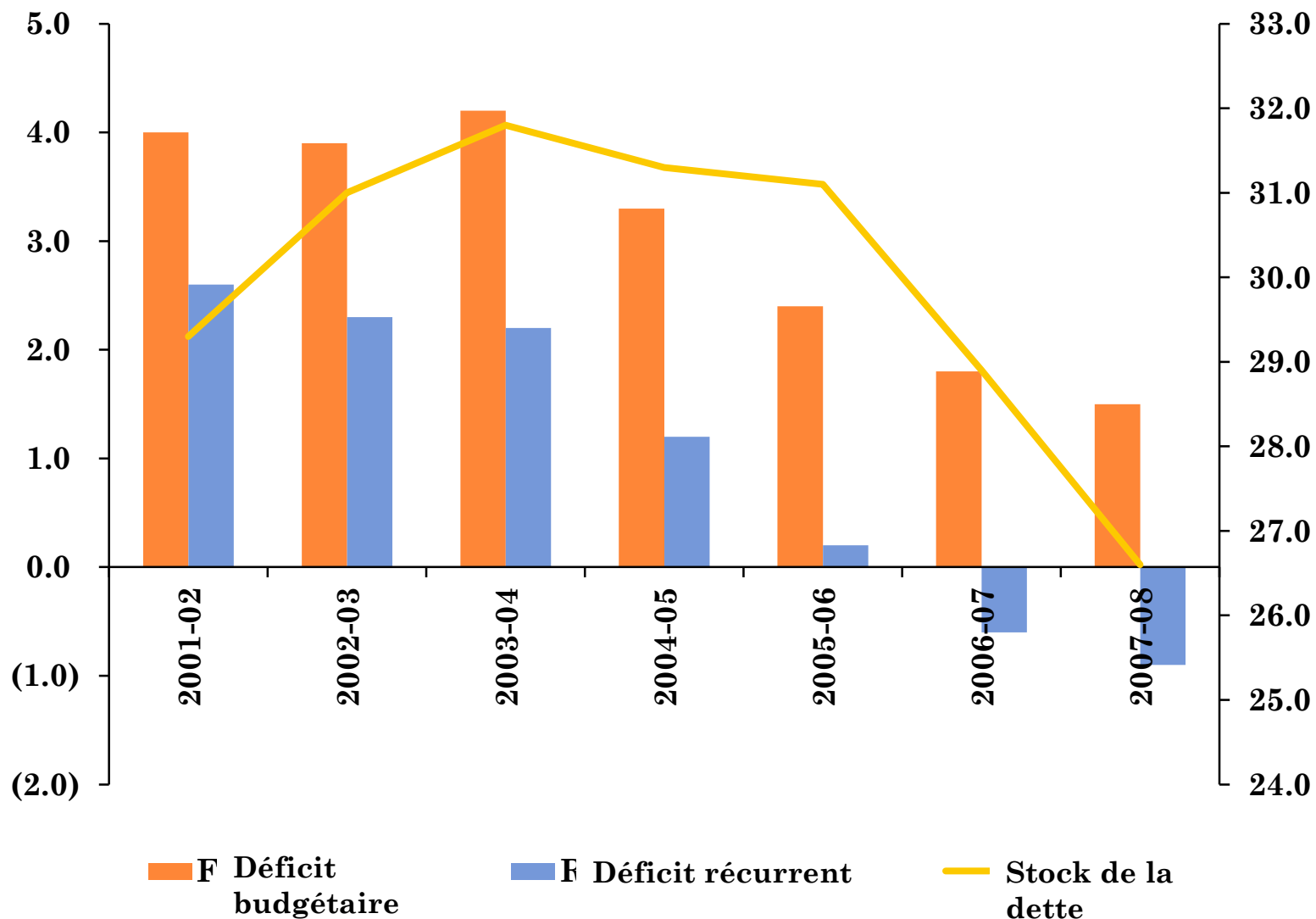
## **RÈGLES BUDGÉTAIRES SOUS-NATIONALES**

- **Loi FRBM adoptée séparément par les gouvernements des États en 2005-2006**
  - **Les objectifs de déficit et des objectifs de réduction annuels sont similaires à la Loi du gouvernement central**
  - **L'objectif de réduction de la dette a été établi sur la base des recommandations de la 13e Commission des finances**
  - **Déclaration de la politique budgétaire avec le budget**
    - **Déclaration de la politique budgétaire à moyen terme ;**
    - **Déclaration de la stratégie de politique budgétaire et ;**
    - **Déclaration du cadre macro-économique.**
  - **Objectif de déploiement pluriannuel pour les indicateurs budgétaires prévus**
  - **La déclaration de la politique budgétaire à moyen terme doit comprendre l'évaluation de la viabilité concernant :**
    - **l'équilibre entre les collectes de recettes et les dépenses de recettes et ;**
    - **l'utilisation des recettes de capitaux, y compris les emprunts sur le marché pour générer des actifs productifs**
  - **Limites des garanties de l'État et des clauses de sauvegarde**
- 

## **LES INCENTATIONS DU GOUVERNEMENT CENTRAL ONT JOUÉ UN RÔLE**

- **Plan de restructuration budgétaire de la 12e Commission des finances :**
    - **Assainissement de la dette et établissements spécialisés dans l'allégement de la dette**
    - **Abandons de créances liés à la réduction de déficit des recettes et à la maîtrise du déficit budgétaire**
    - **La promulgation de la loi FRBM était la condition préalable pour que les États utilisent ces établissements**
  - **Restructuration de l'impôt sous-national et introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**
    - **La TVA a été mise en œuvre au niveau sous-national coordonnée et incitée par le gouvernement central**
    - **L'introduction de la TVA a permis d'améliorer l'assiette fiscale des États permettant ainsi leur propre collecte de recettes fiscales plus élevées**
- 

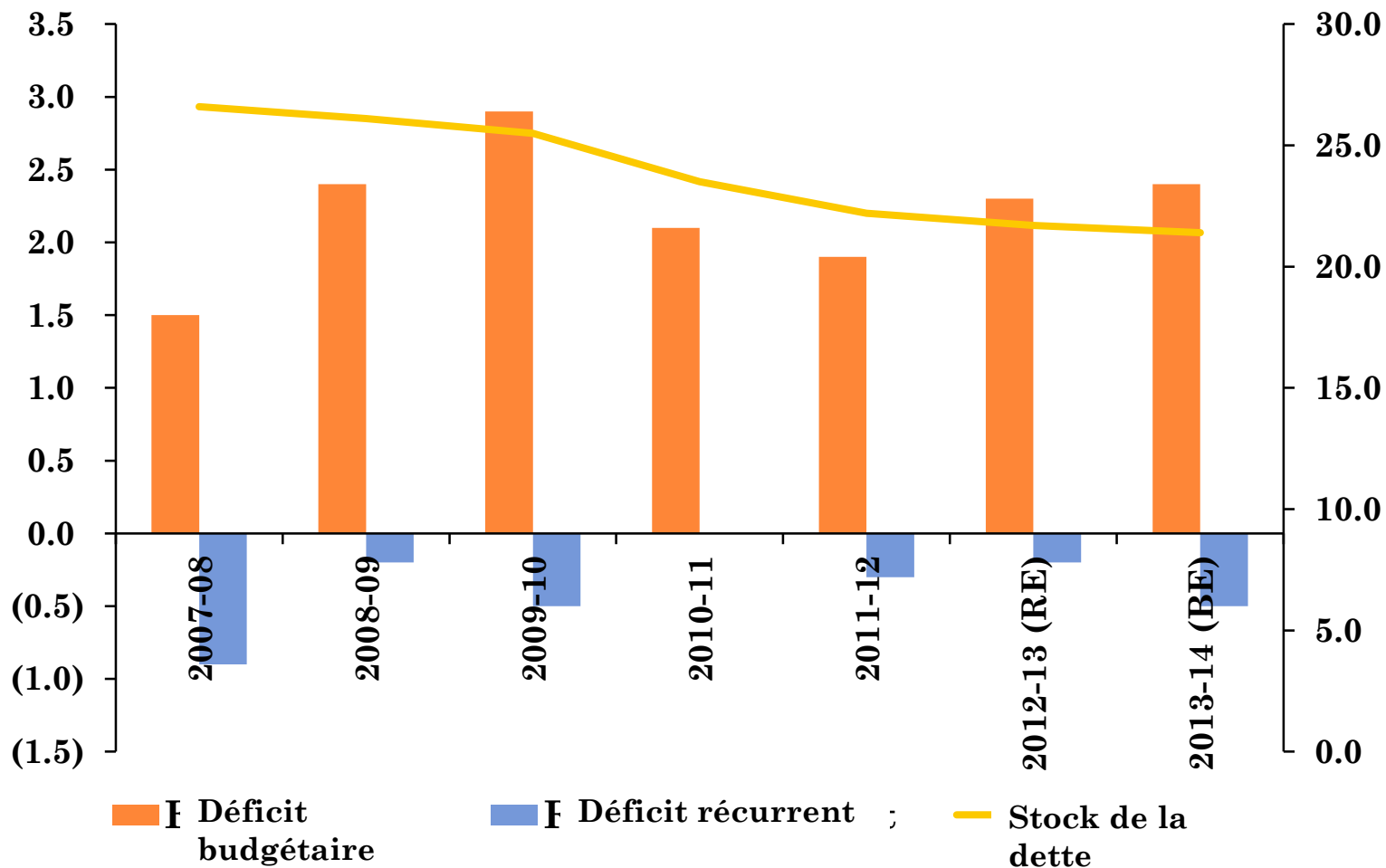
## LES PREMIÈRES RÉUSSITES (EN % DU PIB)



## SOURCES D'AMÉLIORATIONS

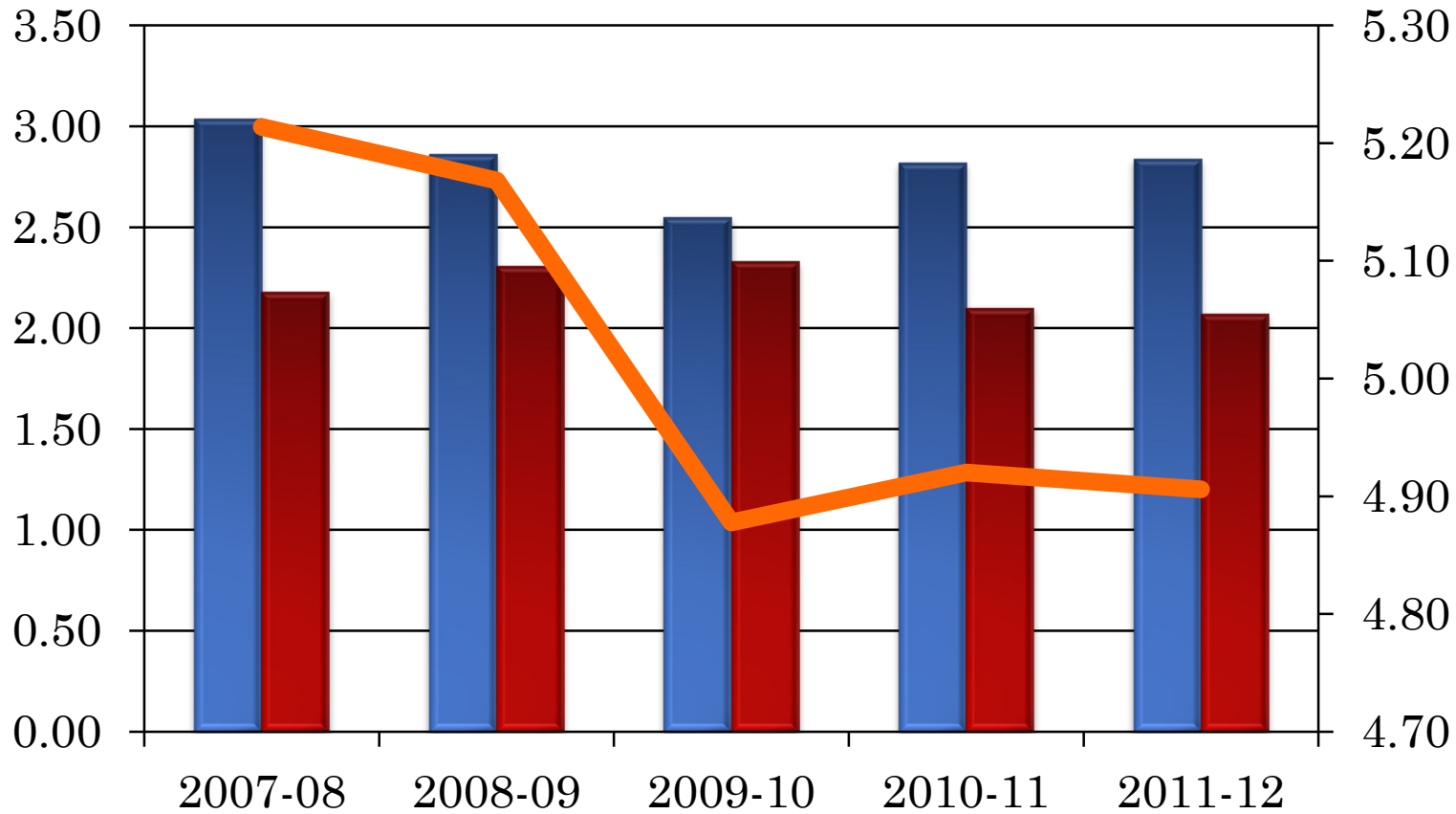
	Tendances budgétaires		Amélioration en 2007-2008 par rapport à 2001-2002
	<i>(Pourcentage du PIB)</i>		<i>(Points de pourcentage)</i>
	2001-2002	2007-2008	
<b>Déficit budgétaire</b>	4,2	2,4	1,8
<b>Déficit de recettes</b>	2,6	-0,4	3
<b>Collectes de recettes</b>	9,8	12,3	2,5
<b>Propres recettes fiscales</b>	5,6	6,7	1,1
<b>Décentralisation fiscale</b>	2,3	3	0,7
<b>Subventions</b>	1,9	2,6	0,7
<b>Dépenses des recettes</b>	13,8	13,2	0,6
<b>Paiements d'intérêts</b>	2,7	2,3	0,4

# POURSUITE DU PROCESSUS D'ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE (% DU PIB)





# RALENTISSEMENT DES TRANSFERTS DU GOUVERNEMENT CENTRAL (% DU PIB)



■ Part des impôts du gouvernement central

■ Subventions

— Total des transferts



## **PROPRES RECETTES ET TENDANCES EN MATIÈRE DE DÉPENSES**

*(% DU PIB)*

	<b>2007- 2008</b>	<b>2008- 2009</b>	<b>2009- 2010</b>	<b>2010- 2011</b>	<b>2011- 2012</b>	<b>2012- 2013 (RE)</b>	<b>2013- 2014 (BE)</b>
<b>Propres recettes</b>	<b>7,3</b>	<b>7,2</b>	<b>7,0</b>	<b>7,2</b>	<b>7,3</b>	<b>7,8</b>	<b>7,8</b>
<b>Dépenses récurrentes</b>	<b>11,6</b>	<b>12,1</b>	<b>12,4</b>	<b>12,1</b>	<b>12,0</b>	<b>13,2</b>	<b>13,0</b>
<b>Mise de fonds</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>	<b>2,3</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>



## **CADRE BUDGÉTAIRE À MOYEN TERME**

- **Fournit un résumé de la politique budgétaire dans les réalités macroéconomiques, ce qui conduit à la préparation du budget dans un moyen terme**
  - **Projections de trois ans des indicateurs financiers clés**
  - **Décrit les principaux développements et tendances en matière de programmes de dépenses, conformément à la réponse du gouvernement aux engagements de développement**
  - **Définit les objectifs budgétaires**
  - **Plan budgétaire pour atteindre les objectifs**
  - **Mesures d'augmentation des recettes et cadre de la restructuration des dépenses**
  - **MTFP à déployer chaque année**



## OBJECTIF BUDGÉTAIRE

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
<b>Déficit budgétaire</b>	<b>-0,66</b>	<b>0,39</b>	<b>-0,17</b>	<b>-0,48</b>	<b>-0,33</b>
<b>Déficit récurrent</b>	<b>-0,62</b>	<b>0,28</b>	<b>-0,02</b>	<b>-0,35</b>	<b>-0,05</b>
<b>Stock de la dette</b>	<b>-1,01</b>	<b>0,34</b>	<b>0,19</b>	<b>0,11</b>	<b>-0,16</b>

**Remarque : Variation en pourcentage des dépenses réelles par rapport aux estimations de budget relatives au PIB**



## **SYSTÈME DE GESTION DE TRÉSORERIE**

- **De nombreux gouvernements d'États ont remanié leur système de gestion de trésorerie pour supprimer les ruées de dépenses de fin d'année et maintenir un rythme équilibré tout au long de l'année**
  - **Cela a contribué à l'élaboration d'un calendrier d'emprunt fiable**
  - **Les plafonds de dépenses ont été fixés pour chaque trimestre qui limitent les dépenses à 40 % dans le dernier trimestre et 15 % au cours du mois dernier**
  - **Les départements conservent ces limites dans leurs propositions budgétaires**
  - **L'introduction d'un système de gestion de trésorerie est prévue pour améliorer l'utilisation de l'allocation budgétaire**
- **L'informatisation du Trésor a permis la rationalisation des dépenses en fonction du montant voté**



## **PRINCIPES DE GESTION BUDGÉTAIRE**

- Maintenir la dette à un niveau prudent, gérer les garanties et autres passifs éventuels de manière prudente**
- Utiliser des fonds empruntés à des fins productives et créer des actifs immobilisés.**
- Maintenir la stabilité et la prévisibilité du niveau de la charge fiscale, en évitant les incitations, les concessions et les exemptions**
- Poursuivre des politiques budgétaires dans le respect de l'efficacité économique et du taux de conformité**
- Augmenter les recettes non fiscales en tenant compte du recouvrement des coûts et de l'équité**
- Améliorer les processus et les aspects institutionnels en tenant compte de la qualité des dépenses publiques et du rapport coûts/avantages**
- Certains États ont tenté de développer des CDMT sectoriels**



## **CARACTÉRISTIQUES DES RÈGLES BUDGÉTAIRES SOUS-NATIONALES**

- Objectifs budgétaires réalistes : réduction du déficit et stabilisation de la charge de la dette**
- Améliorer la transparence budgétaire : informations sur les variables et les politiques permettant d'atteindre les objectifs budgétaires**
- Présenter des rapports à l'Assemblée législative sur les résultats budgétaires**
- Définir un processus budgétaire à moyen terme (objectifs de trois ans)**
- Décisions de politique budgétaire guidant le processus budgétaire**
- Examen indépendant des progrès accomplis dans la réalisation des dispositions de la loi FRBM**
- Coordination avec le gouvernement central**
- Incitations du gouvernement central pour des réformes budgétaires**



## **D'AUTRES CARACTÉRISTIQUES INSTITUTIONNELLES**

- **Suivre et communiquer les données budgétaires : Le Contrôleur et Auditeur général de l'Inde (Institution supérieure de contrôle) conserve les données budgétaires et prépare le compte financier**
- **Prévisions budgétaires : Cela s'est amélioré au fil des années**
- **Élaboration de la politique budgétaire : Bien que les États soient indépendants dans l'élaboration de leur propre politique budgétaire, le plan de la restructuration budgétaire préparé par la commission centrale des finances est généralement respecté**
- **Les départements des Finances dans les États prennent l'initiative d'élaborer la politique budgétaire et contrôlent le processus d'assainissement budgétaire**
- **Accord politique sur les besoins d'une gestion budgétaire basée sur des règles**





## **PROBLÈMES D'AFFECTION DES RESSOURCES**

- **Atteindre les objectifs budgétaires en vertu de la loi FRBM a affecté le modèle d'allocation des ressources**
- **La pénurie de ressources et la baisse des dépenses rigides engagées a entraîné le ralentissement de la croissance des dépenses dans les secteurs prioritaires**
- **Cas de pression sur les dépenses en capital**
- **Alors que les États les moins avancés continuent à générer de bons chiffres budgétaires, les politiques discrétionnaires dans l'allocation des ressources sont visibles, affectant les exigences de fonds pour les infrastructures physique et humaine**

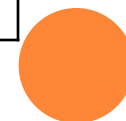


## TENDANCES EN MATIÈRE DE DÉPENSES (% DU PIB)

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Éducation	2,09	2,24	2,41	2,48	2,45
Médical et santé publique	0,51	0,53	0,56	0,54	0,54
Approvisionnement en eau et assainissement	0,38	0,38	0,32	0,26	0,24
Logement	0,10	0,13	0,10	0,12	0,11
Développement urbain	0,33	0,46	0,45	0,34	0,34
Sécurité sociale et aide sociale	0,86	1,03	1,10	1,10	1,15
Développement rural	0,56	0,58	0,66	0,54	0,52
Mise de fonds	2,4	2,5	2,3	1,9	1,9

## LES RÉSULTATS SONT TROP CONSERVATEURS

<b>Odisha</b>	<b>% du PIB</b>	
	<b>Budget</b>	<b>Réel</b>
<b>2009-2010</b>	<b>4,42</b>	<b>1,39</b>
<b>2010-2011</b>	<b>3,40</b>	<b>0,33</b>
<b>2011-2012</b>	<b>2,80</b>	<b>-0,29</b>
<b>Rajasthan</b>		
<b>2009-2010</b>	<b>3,99</b>	<b>4,00</b>
<b>2010-2011</b>	<b>3,50</b>	<b>1,3</b>
<b>2011-2012</b>	<b>2,40</b>	<b>0,9</b>



## **CAPACITÉS BUDGÉTAIRES ET PRÉOCCUPATIONS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT**

- Les capacités budgétaires des États varient**
- Les dépenses par habitant en matière de développement (sur les services sociaux et économiques) dans les États à faible revenu sont nettement inférieures à celles des États à revenu élevé**
- Le ralentissement des dépenses sur les postes destinés au développement affecte négativement les perspectives de croissance des États les moins développés**
- Problème de la faible base de ressources aggravé par les dépenses des postes engagés**
- Alors qu'une croissance plus élevée permettra d'améliorer le recouvrement des recettes, le maintien des règles budgétaires dépendra plus du maintien des mécanismes de la GFP pour une meilleure allocation des ressources et du renforcement de l'efficacité des dépenses publiques**



## **SOUTENIR LES MÉCANISMES DE LA GFP**

- **Alors que le MTFP a aidé les gouvernements sous-nationaux à limiter leur déficit et leur niveau de dette, ce processus doit être renforcé davantage**
  - **Cadres budgétaires à moyen terme**
  - **Processus de budgétisation descendante**
  - **Vision et priorisation du secteur à moyen terme par les départements dépensiers**
- **Disponibilité de données fiables et capacité de prévision technique**
  - **Améliorer les capacités d'évaluation des mesures politiques nouvelles et existantes à moyen terme**
- **Le mécanisme d'examen indépendant devrait être modifié pour établir un cadre institutionnel permettant d'aider le gouvernement dans la mise en œuvre et le suivi des dispositions des règles budgétaires**
- **La restructuration appropriée des dépenses est nécessaire en mettant l'accent sur les dépenses en capital et les secteurs prioritaires**



## **SOUTENIR LES MÉCANISMES DE LA GFP**

- **La restructuration appropriée des dépenses en mettant l'accent sur les dépenses en capital et les secteurs prioritaires dans le cadre des recettes disponibles est nécessaire**
  - **Les règles budgétaires ne devraient pas encourager les gouvernements à imposer moins d'impôts et à dépenser plus en période favorable**
- **Renforcer les capacités dans le domaine de l'évaluation du projet et de l'exécution du projet**
- **Le gouvernement devrait également s'assurer de faciliter l'acquisition de terres, d'améliorer la coordination entre les départements au niveau politique et au niveau de la mise en œuvre, et accélérer les autorisations en matière d'environnement pour une meilleure mise en œuvre des projets et une meilleure utilisation du budget approuvé**

