

## Finances publiques : l'émergence de la crise fiscale dans les années 80

Jean-Joseph Boillot \*  
Françoise Lemoine

L'analyse du développement de la Chine et de l'Inde passe nécessairement par celle du volet financier pour voir dans quelle mesure ces deux pays sont ou non parvenus à maîtriser leurs finances publiques en s'appuyant notamment sur une modernisation de leur système fiscal. A priori, les conditions de la croissance pour la décennie 90 pourraient être hypothéquées par la crise financière interne amorcée au cours des années 80 : la Chine voit alors s'installer un déficit budgétaire structurel ; en Inde, la crise plus ancienne et plus aiguë se traduit par une dette publique qui représente 68 % du PIB en 1991 et un paiement brut des intérêts de la dette qui avoisine alors les 39 % des recettes courantes de l'Etat. L'étude rétrospective des dépenses de l'Etat – la répartition entre investissements et dépenses courantes –, celle des recettes – fiscales et non fiscales, les réformes plus ou moins réussies des impôts –, et enfin des relations financières entre le Centre et la périphérie, met en évidence quelles ont été les évolutions et les tentatives de modernisation ainsi que les facteurs de blocage sur lesquels celles-ci ont achoppé, qui expliquent la conjoncture financière délicate qui prévaut en ce début des années 90.

**P**ar un mouvement quelque peu paradoxal, les deux économies chinoise et indienne sont confrontées à la fin des années 80 à une crise fiscale de grande ampleur. Paradoxal car il s'agit dans le cas chinois de difficultés liées au retrait de l'Etat socialiste qui se manifeste par une « débudgétisation » de l'économie.

\* Lors de la rédaction de cet article, Jean-Joseph Boillot était chercheur associé au CEPPII ; Françoise Lemoine est chargée de mission au CEPPII.

Inversement, dans le cas indien on note une montée régulière des dépenses budgétaires tout au long des quatre décennies qui suivent l'indépendance au point que le socialisme indien semble dépasser le socialisme chinois dans son degré d'étatisation de l'économie.

En réalité, les deux pays sont confrontés au même problème. Ils sont incapables de poursuivre sur la voie d'un capitalisme d'Etat qui prend en charge toutes les dépenses d'accumulation alors même qu'au fur et à mesure du développement montent les dépenses ordinaires, notamment les dépenses de régulation. Leurs structures fiscales étant relativement inadaptées à ces fonctions d'un Etat moderne, les deux économies sont confrontées à la montée d'un déficit budgétaire structurel que les tentations d'autonomie régionale croissante rendent encore plus difficiles à maîtriser. Face à la montée d'un endettement qu'elles ne parviennent plus à monétiser sous peine de pressions inflationnistes de plus en plus difficiles à contrôler au fur et à mesure que s'émancipe la société civile, la Chine et l'Inde se trouvent chargées d'une dette publique coûteuse. Il leur faut alors tout à la fois parvenir à moderniser leur système financier qui en a bien besoin et introduire un système fiscal développé.

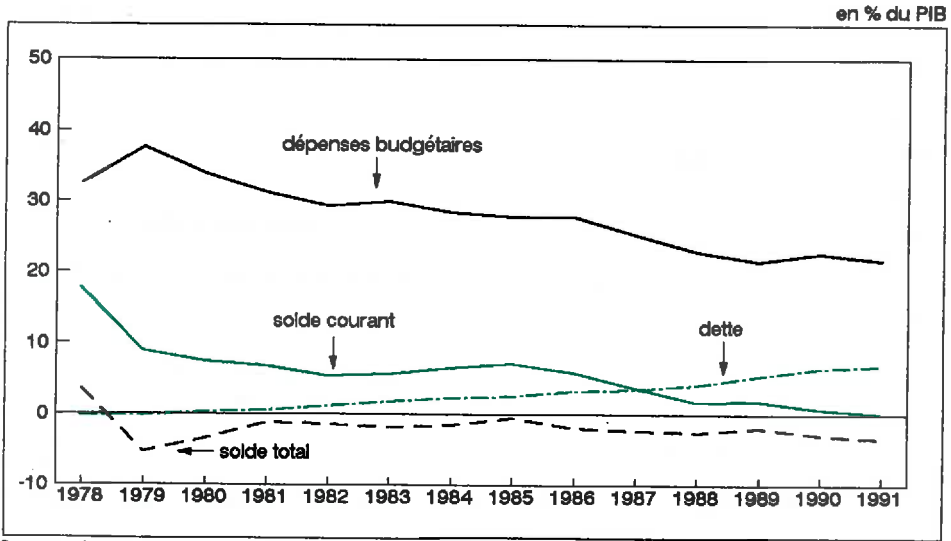
## L'évolution sur longue période

Depuis les années 50 jusqu'à la fin des années 70, les revenus et dépenses du budget de l'Etat se caractérisent en Chine par un poids relativement stable dans l'économie, et depuis les années 60, par une situation d'équilibre. Les fortes déviations qui apparaissent sont exceptionnelles comme au moment du Grand Bond en Avant de 1958 et de la crise économique qui le suit, ou bien lors de la Révolution culturelle (1967-1968). En 1978, le budget représente environ 35 % du PNB chinois, un poids comparable à celui observé dans la plupart des pays de niveau de développement analogue.

Un net retournement de tendance se produit dans les années 80. Le puissant mouvement de décentralisation financière que créent les réformes économiques entraîne une contraction brutale des dépenses comme des revenus budgétaires. En 1989, la part du budget dans le PNB est tombée autour de 20 %, un des taux les plus faibles parmi les pays en développement (graphique 1).

Cette évolution contraste singulièrement avec celle que connaît l'Inde. Partie d'un niveau de dépenses budgétaires extrêmement réduit en 1947, l'Inde se dote rapidement des moyens d'une intervention étatique puissante au moment de l'affirmation du modèle d'industrialisation de Nehru entre 1956 et 1966. L'absence d'un financement budgétaire suffisant et la dépendance croissante vis-à-vis de l'extérieur pour le financement des plans se traduisent en 1965 par un

## GRAPHIQUE 1

**Chine : déséquilibres budgétaires et dette publique**

Source : China Statistical Yearbook

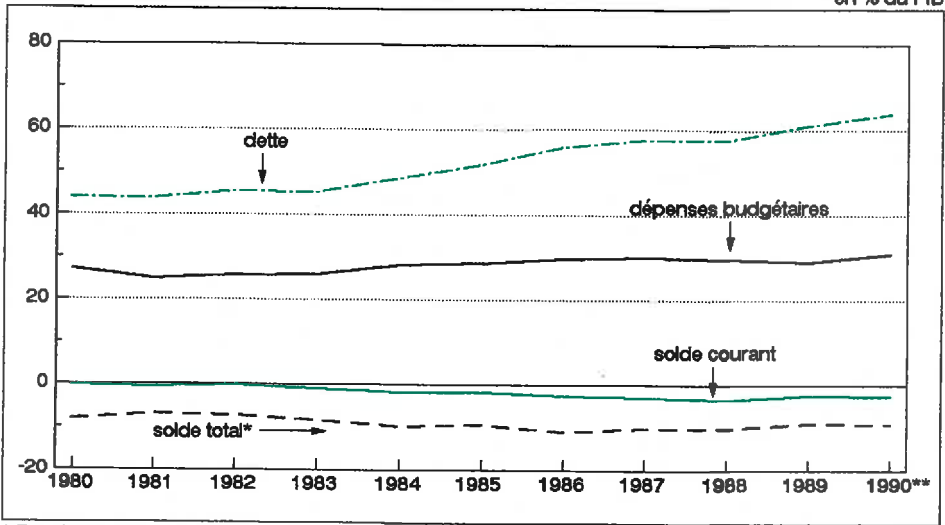
recul des masses budgétaires. Les mauvaises moussons de 1965 et 1966 ainsi que les conflits armés avec le Pakistan se doublent d'une première crise de la dette qui amenuise l'engagement budgétaire pendant dix ans.

A partir de 1974, l'effort de planification reprend, suite à un durcissement du socialisme indien. Au milieu des années 80, les dépenses du plan représentent ainsi 40 % des dépenses budgétaires. Pourtant ce sont de plus en plus les dépenses ordinaires qui entraînent la dérive des dépenses publiques. Celles-ci passent de 21 % du PIB en 1971 à plus de 35 % en 1991 (graphique 2).

En Chine, le retrait de l'Etat remet en cause ses modalités d'intervention dans le domaine économique. La moindre capacité du budget à mobiliser et à redistribuer les ressources et l'apparition d'un déficit budgétaire systématique posent tout le problème de l'instauration d'un véritable système financier. En Inde, c'est l'engagement croissant de l'Etat qui pose les mêmes problèmes.

**Inde : déséquilibres budgétaires et dette publique**

en % du PIB



\* Besoin de financement brut.

\*\* 1990=estimation.

Source : Banque mondiale

**Les dépenses budgétaires dans les deux pays**

Un des traits communs aux deux géants asiatiques est la prise en charge budgétaire de l'accumulation dans les premières décennies de leur développement indépendant alors que les dépenses traditionnelles d'un Etat moderne y étaient sous-représentées. Depuis le milieu des années 70, les dépenses courantes prennent le relais des dépenses d'investissement industriels, en voie de budgétisation.

**L'industrialisation prioritaire du départ**

Ainsi, jusqu'à la fin des années 70, le budget chinois a clairement pris en charge l'industrialisation du pays comme le montre la prépondérance des

dépenses à caractère économique. L'ensemble de ces dépenses (courantes et en capital) accaparent plus de la moitié du budget et parmi elles, les dotations d'investissement en capital fixe atteignent 45 % des dépenses budgétaires totales en 1978. Si l'agriculture bénéficie d'un tiers des dépenses économiques courantes, les dépenses d'investissement sont dirigées à 90 % vers les secteurs non agricoles et reflètent la prise en charge intégrale du développement industriel. La logique est celle d'une industrialisation quasi totalement fondée sur les entreprises d'Etat et le financement budgétaire.

Au vu des comparaisons avec d'autres pays à faible revenu, les dépenses d'administration générale se situe, en Chine, à un niveau très faible (2 % du PNB). L'effort financier réalisé en faveur de l'éducation et de la santé (entre 2,5 et 3,5 % du PNB), quoique nettement supérieur à celui de l'Inde, est sensiblement plus faible que celui consenti par les autres pays en développement. C'est surtout dans le secteur de l'éducation qu'il a été modeste au regard des défis posés par la croissance démographique. Il est vrai que dans ces deux domaines, éducation et santé, la politique maoïste a donné la priorité aux solutions les moins coûteuses, qui ont assuré la diffusion de masse des services de base.

Enfin les dépenses de défense restent importantes, même après la guerre de Corée, puisqu'elles comptent autant que les dépenses économiques courantes. Inversement, le poste transferts et subventions est exceptionnellement faible. Ceci s'explique par la prise en charge directe des prestations sociales par les entreprises ainsi que par le système de prix qui assure une fonction essentielle de redistribution, notamment dans le domaine alimentaire.

Dans le cas de l'Inde, le tournant socialiste de l'ère Nehru (deuxième plan quinquennal de 1956) se traduit par une phase de rapprochement avec les normes chinoises en ce qui concerne l'engagement croissant de l'Etat pour les investissements industriels au travers de dotations en capital qui transitent par le budget. Mais à la différence du modèle chinois, le secteur privé est associé à cette industrialisation même dans une position subalterne. N'ayant pas accès à des ressources financières extérieures, il doit compter d'abord sur son autofinancement mais peut également de façon indéniable bénéficier de financements budgétaires dès lors que ses projets d'investissement s'inscrivent dans les priorités du plan. Il bénéficie alors de transferts budgétaires, d'où le poids beaucoup plus important de ce poste dans les budgets indiens.

Les dépenses en capital occupent ainsi un rôle prépondérant dans les masses budgétaires jusqu'à la décennie 1962-1972 où le conflit avec la Chine (1962) et les deux guerres avec le Pakistan (1965 et 1971) augmentent considérablement le poste « défense », y compris par le biais de dépenses d'industrialisation qui concernent en fait l'industrie de l'armement. La faible priorité à l'agriculture reste marquée jusqu'à la grave crise agricole de 1965 et 1966. La coïncidence de la montée des dépenses militaires et de la baisse des recettes budgétaires comme des financements externes qui assuraient une grande partie des dépenses d'investissement (65 % en 1965) freinent toute réallocation effective en faveur

de l'agriculture. Seules en bénéficient les infrastructures d'irrigation essentielles à la révolution verte adoptée définitivement à cette époque.

Compte tenu du faible poids des masses budgétaires en Inde au cours de cette première phase d'industrialisation étatique volontariste, il ne reste plus grand chose pour les dépenses ordinaires d'éducation ou de santé, d'autant que le pays ne dispose pas d'un système de santé traditionnel qu'il aurait cherché à valoriser comme la Chine. Il faut probablement voir dans ces déficiences une des raisons de l'essor démographique rapide du pays en dépit d'une politique restrictive dès 1952 (voir M. Cartier et J. Véron dans ce même numéro).

## La débudgétisation chinoise et la montée des dépenses courantes indiennes des années 80

Une réduction drastique des dépenses budgétaires intervient en Chine au cours des années 80. Elle affecte essentiellement les dotations en capital fixe (tableau 1). La chute des dépenses budgétaires et leur restructuration en faveur des dépenses courantes tient d'abord à ce que les réformes économiques ont eu pour but de débudgétiser largement l'investissement en augmentant la capacité d'autofinancement des entreprises et en leur donnant accès aux crédits bancaires de long terme. Mais les réformes ont eu l'effet pervers de réduire plus que prévu les revenus budgétaires et d'accentuer ainsi l'ajustement des dépenses ; cette

TABLEAU 1

### Chine : structure des dépenses budgétaires

En % du PIB

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Dépenses *	32,6	37,7	34,0	31,4	29,4	30,0	28,7	28,0	28,0	25,5	23,2	21,8	22,8	21,9
Dépenses courantes	18,2	23,3	23,1	23,3	22,4	22,5	20,4	20,2	19,9	19,3	18,7	17,8	19,0	18,2
administration	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,8	2,0	1,7	1,9	1,8	1,7	1,8	1,8	1,8
défense	4,9	5,7	4,5	4,5	3,5	3,1	2,7	2,3	2,1	1,9	1,6	1,6	1,7	1,7
culture, édu., santé	3,3	3,4	3,6	3,6	4,0	4,0	3,9	3,8	4,1	3,6	3,5	3,5	3,5	3,6
économie	5,7	4,5	4,0	4,0	3,3	3,1	2,7	2,5	4,6	4,6	4,4	4,8	4,8	4,6
subventions	n.d.	5,5	6,4	6,4	7,4	7,9	6,7	5,8	6,2	6,1	5,5	6,3	5,5	4,5
Investissement capital fixe	15,1	15,0	11,6	11,6	7,5	8,2	8,9	8,3	8,6	6,8	5,7	4,8	4,8	4,6
Total dépenses économiques	20,8	19,5	15,6	15,6	10,8	11,3	11,6	10,8	13,2	11,4	10,1	n.d.	n.d.	n.d.

\* Définition des dépenses correspondant aux statistiques financières internationales.

Sources : « China Statistical Yearbooks », 1990 et 1991 ; « Beijing Information », 22 avril 1991, 20 avril 1992.

réduction des dépenses s'est faite en Chine, de la même manière que dans la plupart des pays soumis à ce type de contrainte financière, par des coupes claires dans le budget d'investissements. Les dépenses courantes se révèlent en effet plus difficilement compressibles.

Jusqu'en 1985, le niveau des dépenses courantes se maintient ainsi entre 20 et 22 % du PIB, mais dans la deuxième moitié des années 80 la contrainte financière impose leur réduction. Leur structure est marquée sur l'ensemble de la décennie par le gonflement des subventions qui est lié non pas à une extension de fonctions redistributives du budget mais à leurs nouvelles modalités, plus transparentes. En 1979-80, le gouvernement chinois a relevé les prix agricoles à la production et il a consenti jusqu'à la mi-80 des subventions massives pour maintenir la stabilité des prix dans les villes : elles prennent 20 % des dépenses budgétaires en 1984 ; dans la deuxième moitié de la décennie, ce sont les subventions aux entreprises d'Etat qui prennent la relève (15 % des dépenses en 1990) car leur situation financière se détériore sous l'effet d'un renchérissement de leurs coûts de production (lié à la hausse des prix et des salaires) et de la concurrence accrue que leur livrent de nouvelles entreprises, non étatiques et plus compétitives.

Face à la montée des subventions, les autres dépenses à caractère économique et social ne sont maintenues que parce que le gouvernement a réduit fortement ses dotations à la défense. La diplomatie chinoise de détente tous azimuts (resserrement des liens avec les Etats-Unis, normalisation des relations avec l'URSS) a ainsi donné à la politique économique une certaine marge de manœuvre au cours de la décennie.

Les dépenses budgétaires chinoises ont atteint au fur et à mesure de la dernière décennie un seuil difficilement compressible sans dommage. Certes, les entreprises et autorités locales ont pris la relève du budget pour l'investissement : il suffit pour s'en convaincre de constater que les fonds extrabudgétaires désormais à la disposition des entreprises et de leurs administrations de tutelle représentent en 1989 un montant équivalent aux revenus budgétaires, et qu'ils financent sans doute environ la moitié des investissements en capital fixe du pays. Mais ces investissements ont été orientés vers des secteurs à rentabilité rapide au détriment de secteurs importants pour le développement de long terme (infrastructures, matières premières).

Par ailleurs, les efforts nécessaires en faveur de l'éducation et de la santé ne sont sans doute pas compatibles avec leur débudgétisation. La question centrale des années 90 est l'augmentation, ou tout du moins la stabilisation des revenus budgétaires chinois.

Le cycle indien des dépenses budgétaires est un peu décalé. La sortie de la difficile décennie 1962-1972 s'opère dans un premier temps par un raidissement étatique qui dérive du constat que le retrait de l'engagement budgétaire direct a coïncidé avec les plus mauvaises performances économiques de l'Inde depuis l'indépendance. La relance du plan central en 1974 correspond à un alourdissement de son poids dans le budget central avec une montée en régime jusqu'à



40 % au début des années 80 (tableau 2). Le retour au pouvoir de M<sup>me</sup> Gandhi en 1980 annonce certes une ère de réformes plus libérales qui a fait penser, un moment, que l'Inde allait se lancer dans des réformes à la chinoise. En réalité, l'engagement de l'Etat pour l'industrie ne faiblit pas et aucune décentralisation ne voit vraiment le jour comme en Chine. Tout au plus desserre-t-on le carcan réglementaire des entreprises privées au travers d'un discours de libéralisation de l'initiative privée, au profit notamment des grands groupes indiens appelés à prendre toute leur part dans une industrialisation indienne jugée trop lente. En réalité l'objectif est de réserver les moyens budgétaires à un secteur public recentré sur quelques filières lourdes comme l'énergie et qui manque chroniquement de ressources pour mener à bien les projets du plan.

TABLEAU 2

**Inde : Dépenses et revenus budgétaires consolidés \***

	1960	1965	1970	1975	1980	1986	1987	1988	1989
<b>En % du PIB :</b>									
A - Dépenses budgétaires consolidées	17,7	22,7	19,5	23,3	27,3	29,7	30,1	29,84	29,1
B - Plan <sup>1</sup>	9,4	—	7,8	7,7	10,7	13,5	13,2	12,8	12,9
A/B <sup>2</sup>	53,1	—	40,0	33,0	47,0	45,5	43,8	42,9	44,4
<b>Dépenses <sup>3</sup></b>									
a - Courantes	63,5	62,55	72,9	68,45	68,0	75,0	76,8	77,4	78,1
b - Capital	36,5	37,45	27,1	31,55	32,0	25,0	23,2	22,6	21,9
(% FBCF)	(38,4)	(46,6)	(29,7)	(36,9)	(35,4)	(29,9)	(34,4)	(32,7)	(29,6)
(% PIB)	(6,5)	(8,5)	(5,3)	(7,35)	(8,75)	(7,5)	(6,9)	(6,7)	(6,4)
a - Centre	45,1	47,2	44,6	50,2	44,4	46,9	47,0	48,0	46,9
b - Etats <sup>4</sup>	54,9	52,8	55,4	49,8	55,6	53,1	53,0	52,0	53,1
<b>Ressources <sup>3</sup></b>									
5 - Fiscales	50,5	53,5	60,6	64,6	57,0	57,9	60,1	60,9	63,1
(% PIB)	(8,93)	(12,14)	(11,8)	(15,8)	(15,55)	(17,2)	(20,0)	(16,7)	(17,2)
dont directes	15,0	13,4	12,9	14,4	9,4	7,9	7,9	13,7	8,6
6 - Non fiscales	15,8	14,3	14,2	14,5	11,5	9,8	10,4	10,7	11,3
7 - Emprunts	28,1	25,0	20,1	22,1	21,7	26,6	29,5	28,4	25,5
8 - Déficit (RBI) <sup>5</sup>	- 5,6	- 7,3	- 4,6	+ 1,2	- 9,9	- 6,3	- 5,8	- 8,2	- 6,8
% PIB	0,99	1,65	0,89	0,87	2,7	1,86	1,65	2,26	1,86

1. Les dépenses du plan sont une moyenne annuelle pour la période des plans correspondant au budget des années retenues sauf à partir de 1987.
2. Le rapport A/B est purement fictif puisqu'il ne tient pas compte de la proportion des ressources extra-budgétaires affectée au Plan. En l'absence de ce type de données, on prendra ce rapport comme une indication de la pression des Plans sur le budget.
3. Les pourcentages sont indiqués par rapport aux dépenses ou ressources budgétaires consolidées totales.
4. Y compris les paiements nets d'intérêts au Centre.
5. Il s'agit du déficit monétaire auprès de la Banque Centrale.

\* Années fiscales indiennes. Commencent le 1<sup>er</sup> avril de l'année considérée et se terminant le 31 mars suivant. Les données budgétaires consolidées n'incluent pas les ressources extra-budgétaires des entreprises pour financer leur plan. Pour donner une idée de l'écart avec les données brutes, les masses budgétaires totales et non consolidées atteignaient 35 % du PIB en 1986.

Sources : Banque mondiale, Reserve Bank of India, « Economic Survey ».



Au milieu de la décennie toutefois, les dépenses budgétaires du plan prennent de plus en plus de retard en raison de la pression croissante des dépenses ordinaires. Celle-ci sont couvertes dans la première moitié de la décennie grâce à la progression rapide des masses budgétaires. Puis les difficultés de financement, dont témoignent les pressions inflationnistes croissantes en raison de la monétisation importante du déficit budgétaire, obligent les autorités indiennes à ralentir les dépenses d'investissement. En l'absence d'une réforme majeure du système financier, cela se traduit par des difficultés considérables pour les entreprises publiques déjà peu performantes. Ceci explique l'accentuation du débat sur la libéralisation du secteur privé au moment du « règne » de Rajiv Gandhi, puis l'apparition du thème de la privatisation du secteur public indien. Il ne sera pas suivi d'effets en raison de forts blocages idéologiques et politiques. La pression croissante des dépenses courantes forcera au moins la réforme progressive du système financier avec une débudgétisation des investissements des entreprises publiques au profit d'un financement direct par crédits bancaires.

La pression des dépenses courantes est facilement mesurable. Depuis 1970, ces dépenses ont presque doublé leur part dans le PIB et expliquent 70 % de l'accroissement relatif des dépenses budgétaires. Le calcul des élasticités au PIB des principaux postes montre une hiérarchie intéressante :

– Les subventions arrivent en première place. Ce poste quasi inexistant dans les années soixante voit sa part dans le PIB décupler depuis 1970 avec une progression de 7,5 points de PIB sur le total de 11 points gagnés par l'ensemble des dépenses budgétaires. C'est seulement en 1985 qu'il est relayé en première place par la charge des intérêts de la dette. Dans les subventions, le poids de la filière agricole est dominant. Il s'explique par l'intensification de la révolution verte, son extension au profit d'une couche de paysans moyens qui par leur poids politique grandissant limitent toute vérité des prix pour des intrants comme les engrais ou l'irrigation. En aval, la montée des prix relatifs agricoles pour stimuler les producteurs est absorbée par des subventions alimentaires croissantes aux consommateurs. Elles pèsent aujourd'hui autant que les subventions aux producteurs. Mais il existe aussi bien d'autres subventions, à l'exportation notamment, aux entreprises les plus diverses etc... En fait, toutes les analyses convergent pour montrer que l'État indien s'est progressivement transformé en une vaste machine redistributrice, qui joue en faveur de certains groupes sociaux, comme les classes rurales moyennes, les employés du secteur public ou les élites locales.

– Les intérêts sur la dette progressent de 2,2 points de PIB et de 4,5 points dans les dépenses totales entre 1970 et 1987 pour devenir actuellement le poste budgétaire le plus dynamique (tableau 3). Depuis 1975, ils ont plus que décuplé et occupent désormais le quart des dépenses courantes du budget central. Ceci s'explique par la conjugaison de deux phénomènes : l'accumulation progressive d'un stock d'endettement public qui va jusqu'à représenter 60 % du PIB à la fin de la décennie. Il s'agit pour partie de l'héritage budgétaire des investissements des entreprises publiques incapables de dégager assez de profit pour servir leur

actionnaire qu'est l'Etat. Puis au fur et à mesure du temps, outre un déficit courant nouveau apparu en 1985, il s'agit d'une dette consolidée qui s'accroît automatiquement dès que les taux d'intérêt sont supérieurs au taux d'inflation comme c'est le cas au cours des années 80, au plus fort de la réforme financière.

TABLEAU 3

**Inde : structure des dépenses budgétaires**

*En % du PIB*

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>A - Hors développement</b>	9,1	9,1	9,9	10,0	10,6	11,4	12,2	12,3	12,2	12,1
Collecte fiscale	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Administration	1,5	1,5	1,6	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7
Défense	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8	2,9	3,4	3,0	2,8	2,4
Intérêts	2,2	2,3	2,6	2,7	3,0	3,3	3,6	3,9	4,2	4,5
Autres	2,5	2,3	2,6	2,6	2,9	3,3	3,1	3,2	3,1	3,2
<b>B - Développement</b>	8,4	8,4	8,9	9,0	9,9	9,9	10,4	10,9	10,8	10,6
Education	2,5	2,5	2,7	2,7	2,8	2,7	2,9	3,3	3,3	3,2
Santé	1,3	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5	1,4
Agriculture	0,9	0,8	0,9	0,9	1,0	2,1	2,1	2,4	2,4	2,1
Industrie	0,4	0,5	0,5	0,4	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5
Autres	3,3	3,2	3,4	3,4	4,0	3,0	3,1	2,9	3,1	3,4

Source : Ministry of Finance, « Indian Economic Statistics ».

Les deux autres postes dynamiques sont les transferts aux Etats, qui ressortissent largement de la même logique que celle des subventions, et enfin la Défense. Ce dernier poste qui avait déjà atteint un niveau élevé dans les années 60-70 ne connaît pas d'expansion particulière jusqu'à la fin des années 80. Son poids reste néanmoins assez élevé. Les tensions militaires ont en effet augmenté au cours des années 80 avec les interventions au Sri-Lanka et la remontée des tensions avec le Pakistan ces dernières années.

Au total, alors que la Chine arrivait à réduire son engagement budgétaire au cours des années de réforme grâce à une débudgétisation des investissements, la semi-libéralisation économique de l'Inde et une certaine normalisation de sa démocratie politique ont conduit à une accélération des dépenses budgétaires courantes sans retrait significatif de ses dépenses d'investissement. Encore faut-il noter comme dans le cas chinois une insuffisance notoire des dépenses d'éducation et de santé.

## Les recettes : système opaque en Chine et inélastique en Inde.

Jusqu'en 1978 sauf exception, l'Etat chinois s'assure sans peine les revenus nécessaires à la stabilité et à l'équilibre budgétaires ; recettes budgétaires, fiscales ou non fiscales, ne sont que la partie émergée d'un dispositif où l'Etat contrôle et manipule l'ensemble des paramètres économiques : prix-taxes-profits. Les réformes des années 80 ont profondément déstabilisé ce système mais n'ont pas instauré de nouveau système fiscal cohérent.

Ainsi les recettes non fiscales constituaient plus de la moitié des revenus budgétaires jusqu'à la fin des années 70 (tableau 4). Il s'agissait des prélèvements opérés de façon discrétionnaire et confiscatoire sur les bénéfices des entreprises d'Etat. L'Etat, propriétaire, s'attribuait jusqu'à 90 % des revenus de son capital. Le nouveau partage du profit instauré à partir de 1979-80 a réduit ipso-facto les versements des entreprises au budget. En 1983-84, le gouvernement a entrepris de fiscaliser ces prélèvements : les entreprises d'Etat sont dès lors soumises à un impôt progressif sur le revenu (au maximum 55 %), jusque là versé par les seules entreprises collectives. Cet effort de rationalisation a été cependant rapidement mis en échec par le manque de cohérence des réformes. D'abord la dispersion très grande des taux de profit, en partie liée à l'irrationalité d'un système de prix non réformé, conduit le gouvernement à réintroduire des prélèvements ad hoc en sus des taux d'imposition maximal pour les entreprises dont le bénéfice apparaît anormalement élevé. Ensuite, à la fin des années 80 se généralisent les « contrats de responsabilité » entre les entreprises et leurs administrations de tutelle. Dans le cadre de ces relations

TABLEAU 4

### Chine : structure des revenus budgétaires

En % du PIB

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Revenus *	36,1	32,9	30,6	30,1	28,0	28,7	27,8	27,2	26,1	23,3	20,0	19,9	19,9	16,5
Taxe industrielle et commerciale	13,2	12,1	11,7	11,7	11,9	11,4	11,2	13,3	12,7	12,5	11,4	11,8	n.d.	n.d.
Impôt agricole	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	n.d.	n.d.
Douanes	0,8	0,7	0,8	1,2	0,9	1,0	1,5	2,5	1,6	1,3	1,1	1,1	n.d.	n.d.
Autres taxes	0,3	0,2	0,2	0,2	0,5	0,8	0,8	8,3	7,5	5,1	4,4	3,7	n.d.	n.d.
Revenus fiscaux, total	15,2	13,8	13,3	13,8	13,9	13,8	14,0	24,6	22,3	19,4	17,3	17,2	16,2	15,2
Revenus non fiscaux	20,9	19,1	17,3	16,3	14,1	14,9	13,8	2,6	3,8	3,9	2,8	2,8	3,7	3,3

\* Définition des revenus correspondant aux statistiques financières internationales.

Sources : voir tableau 1.

contractuelles, le taux d'imposition devient un objet de négociations ; le système entraîne aussi une faible élasticité des recettes fiscales à la croissance : les contrats garantissent aux administrations un minimum de rentrées fiscales, mais en contrepartie frappent d'un taux d'imposition moindre les bénéficiaires dépassant le montant prévu. La fiscalité devient ainsi dégressive en cas d'accélération de la croissance par rapport aux prévisions, ce qui a été assez régulièrement le cas dans les années 80. On notera l'absence d'impôts sur le revenu des personnes physiques, traditionnelle dans les pays à économie planifiée. Institué récemment, il concerne en fait, compte tenu des tranches de revenus auxquelles il s'applique, essentiellement les étrangers travaillant en Chine.

Les impôts indirects ont pris un poids croissant dans les revenus budgétaires au cours des années 80. Ils ont fait en 1984 l'objet d'une réforme qui n'en a pas fondamentalement altéré la logique. Avant 1984, le principal impôt indirect était la taxe sur le chiffre d'affaires (TCA) qui a depuis été scindé en trois : la taxe sur les produits industriels, la TVA qui tend à la remplacer sur certaines catégories de produits (textile, équipement ménager, machines...), et la taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises hors du secteur industriel et agricole. Comme la TCA avant 1984, la taxe sur les produits et la TVA depuis lors, se caractérisent par des taux très différenciés selon les produits. L'ensemble de ces impôts indirects donne lieu aussi, semble-t-il, à des négociations dans le cadre des contrats de responsabilité. On notera enfin l'importance des droits de douane, liée à l'ouverture commerciale.

Dans les années 80, la nécessité de réformer les prix et l'impossibilité politique de le faire a conduit à utiliser la fiscalité comme palliatif. Les tentatives pour améliorer le système fiscal ont échoué à en faire un paramètre économique pour l'activité des entreprises : les modalités de l'impôt sur les bénéfices ont maintenu la confusion dans les relations administrations/entreprises. Au niveau macro-économique, elles ont aussi échoué à en faire un instrument effectif de régulation, notamment d'une politique contracyclique.

Dans le cas de l'Inde (tableau 2), les recettes budgétaires courantes ont eu tendance à marquer le pas en proportion du PIB après une croissance très sensible entre 1960 et 1975. En structure, on note toutefois une double évolution : baisse de la part des impôts directs au profit des taxes indirectes. D'autre part, diminution sensible des dons étrangers et ce, de façon marquée dans les années 80. Deux questions lancinantes sont apparues au cours de la dernière décennie : la répartition des recettes fiscales entre l'Etat central et les Etats de l'Union ; une réforme fiscale de grande ampleur pour améliorer le rendement de l'impôt et notamment son élasticité à la croissance très faible depuis 1975, au moment même où démarrait un nouveau cycle budgétaire de dépenses.

Du côté des recettes non fiscales, on notera leur baisse régulière relativement aux recettes courantes : 34 % en 1970, 21 % en 1990 dont plus de la moitié assez fictives puisqu'il s'agit d'intérêts bruts reçus des entreprises ou des Etats. Il

convient de citer ici la réduction régulière des dividendes versés par les entreprises publiques, notamment si l'on exclut les profits de la Banque centrale qui en représentent la moitié ces dernières années. Ainsi seules 1,6 % des recettes budgétaires courantes de l'Etat central proviennent de cette source en 1990 contre 2,4 % en 1980 et 4 % en 1977, ce qui n'étonne guère à la lumière des comptes des entreprises publiques.

Du côté des recettes fiscales, la baisse de la part des impôts directs est donc le premier phénomène majeur. Ceux-ci sont constitués des impôts sur le revenu des particuliers (IRPP) et des impôts sur le bénéfice (IS) des entreprises dont la baisse relative est sensible ces dernières années. Sur le premier point, l'IRPP est en fait assis sur un nombre particulièrement peu élevé de foyers fiscaux imposables (2,3 millions) avec un rendement d'autant plus faible que les taux marginaux avaient été augmentés dans des proportions aberrantes au cours des années 70 (97,75 %). La part de l'IRPP dans les recettes fiscales a ainsi chuté de 14 % en 1970 à 9 % en 1984. En dépit d'une baisse des taux marginaux sous l'action du ministre des Finances réformateur V.P. Singh en 1984, la part de l'IRPP n'était toujours que de 9,5 % des recettes fiscales en 1990. L'IS de son côté est resté également assez marginal et stagne tout au long des années 80 à moins de 10 % des recettes courantes de l'Etat central. La raison en est fondamentalement aussi la faible assiette fiscale qui résulte du développement rapide de l'économie parallèle liée à l'accent mis sur le développement des petites entreprises. Les grands groupes indiens pour leur part ont une structure d'actionnaires telle qu'ils n'ont pas besoin de dégager de gros bénéfices comptables.

Ainsi la part des recettes fiscales directes déclinent régulièrement dans les recettes de l'Etat central indien : 37 % en 1960, 21 % en 1977, 18 % en 1982 et 12 % en 1990.

Les impôts indirects souffrent également d'un grand archaïsme même si leur part s'est accrue de 15 points dans les recettes fiscales du centre. En proportion des dépenses courantes, leur part s'est en effet stabilisée depuis le début des années 70. Le déclin effectif des impôts indirects classiques a été masqué en outre par l'explosion des droits de douanes qui a suivi l'ouverture commerciale de la décennie 80 : 23 % en 1980 et 36 % en 1990 des taxes indirectes. Les taxes indirectes classiques ont en effet progressé très lentement avec une contribution qui est passée de 55 à 40 % des recettes fiscales entre 1970 et 1990. La raison en est l'absence de TVA d'une part et une considérable évasion fiscale d'autre part liée à nouveau à l'importance de l'économie parallèle.

Si l'on considère que le niveau des dépenses publiques n'est pas anormalement élevé en Inde, l'ajustement budgétaire doit donc concerner d'abord le volet recettes. Ceci passe certes par l'adoption d'une fiscalité moderne directe et indirecte mais aussi par l'amélioration du rendement de la collecte fiscale. En Inde comme en Chine, une modernisation de l'administration fiscale est une première condition à l'assainissement des finances publiques. En Inde, la fin des privilèges de l'économie parallèle en est une autre. Mais à ne pas en douter il



faut d'abord du courage politique pour s'attaquer aux nombreuses catégories sociales qui ne paient pas du tout d'impôt comme notamment les nouveaux paysans moyens qui se sont enrichis avec la révolution verte. Or ici cela concerne l'amélioration des relations entre le centre et les Etats. Un problème tout aussi important en Chine.

## Les relations Centre-provinces ou Etats

Dans ces deux pays gigantesques, le paradoxe des débuts du développement a été l'extrême centralisation des décisions économiques. Puis, les années passant, les tendances centrifuges se sont affirmées tandis que les réformes des années 80 se sont traduites par un relâchement plus ou moins délibéré de l'emprise du Centre. A la différence de la Chine dont le problème essentiel est la remontée des recettes fiscales pour la plupart perçues par les provinces, la contestation de l'Etat central en Inde s'est traduite par des pressions croissantes pour redistribuer aux Etats le produit de la fiscalité moderne centrale laissant au Centre le soin de gérer un déficit croissant.

En Chine, le budget de l'Etat est le budget du gouvernement central et des administrations provinciales, les budgets provinciaux consolidant eux-mêmes les budgets locaux. Traditionnellement, le budget de l'Etat est un puissant moyen de redistribution interrégionale des ressources. A la fin des années 70, le budget central assure plus de la moitié des dépenses budgétaires totales alors qu'il ne collecte directement que moins de 20 % des revenus budgétaires totaux. Il y a donc jusque là un transfert massif de revenus au budget central ; ces transferts sont assurés par un petit nombre de provinces et municipalités « riches » : Shanghai principalement, mais aussi Pékin, Tientsin, la province du Liaoning, concourent ainsi largement à l'équilibre du budget central. Ainsi en dépit de la faiblesse de l'administration fiscale de l'Etat central (dont témoigne son rôle limité dans la perception des revenus), la forte intégration politique du régime assure une importante redistribution au plan national.

Les années 80 ont marqué là aussi une nette inflexion : d'un côté les autorités centrales ont cherché à s'autonomiser à l'égard des transferts provinciaux en accroissant les revenus qu'elles perçoivent directement (C.P.W. Wong). En 1990, le Centre collecte directement 40 % des recettes budgétaires totales. Ce réaménagement fiscal s'est effectué dans le contexte de la contraction des recettes budgétaires globales ; aussi, les transferts interprovinciaux passant par le budget même s'ils demeurent relativement importants dans les masses fiscales en jeu, ont vu se réduire considérablement leur poids dans l'économie. Le rôle redistributeur du budget s'en est trouvé atténué d'autant (tableau 5).



TABLEAU 5

## Chine : budget central et budgets locaux en 1990

	En % du budget consolidé	En % du PIB
<b>Budget central :</b>		
• Revenus collectés	41,2	7,7
• Transferts des provinces	14,9	2,8
• Dépenses centrales	39,3	7,7
• Subventions aux provinces	17,6	3,4
<b>Budgets locaux :</b>		
• Revenus collectés	58,8	11,0
• Transferts du Centre	18,4	3,4
• Dépenses locales	60,7	11,8
• Transferts au Centre	14,2	2,8

Source : « Beijing Information », 22 avril 1991.

Le déficit croissant du budget est celui du Centre qui le finance sur emprunts internes et extérieurs. Les budgets des provinces sont en effet équilibrés ex-post, avec ou sans subventions centrales, les administrations provinciales n'ayant pas, en principe, le droit de s'endetter, de même qu'en Inde.

Les ressources budgétaires des provinces ont aussi progressé à un rythme nettement inférieur à celui de la croissance. Mais les autorités provinciales ont bénéficié de la montée des fonds extrabudgétaires des entreprises qui se trouvent sous leur tutelle. Compte tenu des liens étroits unissant entreprises et bureaucraties locales, ces fonds ont considérablement élargi la marge de manœuvre de ces dernières dans la promotion des activités économiques locales. Les autorités locales ont cherché à augmenter leurs ressources disponibles et pour cela ont favorisé le développement industriel présentant pour elles la plus forte « rentabilité fiscale » ; elles ont pu aussi s'accommoder d'une évasion fiscale, favorisant en fin de compte les fonds extra-budgétaires.

La décentralisation financière qui a été au cœur des évolutions économiques des années 80 a eu ainsi un rôle direct dans la montée des tensions économiques et budgétaires. Au niveau des finances publiques, la question cruciale concerne la répartition des ressources locales entre le Centre et les provinces qui est loin d'être clairement définie. Si certains impôts sont directement perçus par le Centre et d'autres réservés aux budgets provinciaux, une grande partie d'entre eux collectés localement sont ensuite partagés avec le Centre selon des formules variées. Là aussi, on a expérimenté depuis 1989 un système contractuel fixant sur une base forfaitaire les montants des revenus que les provinces les plus prospères s'engageaient à transférer au Centre. Les formules destinées à la fois à responsabiliser les autorités locales et à garantir au gouvernement un niveau

minimal de ressources ont eu pour effet de priver le pouvoir central d'une grande partie des ressources qu'il pouvait escompter de la croissance économique. Ces contrats, prévus pour être pluriannuels sont désormais remis en question par la volonté de recentralisation financière de Pékin.

La constitution indienne n'utilise pas explicitement le terme de fédération mais celui d'Union d'Etats (25 actuellement). Elle donne aussi des règles strictes de répartition des compétences qui prennent la forme de trois listes concernant la distribution des pouvoirs législatifs entre le Centre et les Etats. Cette division législative est reproduite au plan fiscal avec toutefois une commission qui se réunit tous les cinq ans pour ajuster le mode de répartition des ressources et dépenses de façon à tenir compte des évolutions réelles et des distorsions qui pourraient apparaître entre les besoins réels des Etats et leur pouvoir fiscal.

Dans l'ensemble, le prélèvement des recettes fiscales s'effectue aux 2/3 pour le Centre et pour 1/3 aux Etats. Cette proportion est restée assez stable ces dernières années alors même que le taux de prélèvement passait de 9,7 à 18 % du PIB entre 1961 et 1990.

Côté dépenses courantes, l'affirmation du fédéralisme s'est traduite par un poids plus important des Etats qui oscille entre 51 et 57 % des dépenses publiques consolidées. On comprend ainsi l'ampleur des transferts que l'Etat central doit accorder aux Etats et qui sont discutés par la commission financière qui décide de la part des recettes du Centre devant bénéficier aux Etats.

La difficulté de la tâche s'est notablement accrue ces dernières années au fur et à mesure qu'augmentaient les dépenses publiques alors même que la répartition fonctionnelle des recettes décidée en 1950 connaît un biais structurel : le Centre s'est réservé la fiscalité « moderne » : impôts sur les revenus autres qu'agricoles, taxes douanières, immobilières, sur le chiffre d'affaires et sur le capital. Aux Etats reviennent la fiscalité « traditionnelle » sur la terre et le revenu agricole, les taxes à la vente et sur les alcools et médicaments.

Compte tenu de cette asymétrie, et dans le contexte d'une tendance centrifuge de l'Union ces dernières années, le Centre est obligé de reverser aux Etats une partie de ses propres ressources fiscales, d'autant que les Etats ne sont pas en mesure constitutionnellement d'être en déficit durablement : 85 % des impôts sur le revenu (contre 55 % en 1950) et 45 % des taxes à la vente perçus par l'Union sont reversés aux Etats (contre 20 % au départ). Seules les recettes douanières échappent au partage et ce n'est pas la moindre raison de leur rapide progression ces 10 dernières années.

Officiellement, les transferts de l'Etat central ne sont pas neutres. L'objectif est comme en Chine d'utiliser au moins une partie de cette masse financière considérable pour une redistribution effective entre les Etats riches et pauvres avec la clé de répartition suivante : 25 % proportionnels à la population, 25 % en proportion inverse du revenu par tête, et le solde en proportion de l'écart existant avec l'Etat le plus riche. Or si l'on s'en tient aux évaluations pour la période 1984-1989, seuls 6 Etats sur 22 alors enregistraient un excédent courant

avant les transferts. Après transferts fiscaux, la moitié des Etats se trouvent dans une position excédentaire tandis que les déficits courants des 11 Etats déficitaires sont comblés par une procédure de subvention du Centre fixée à nouveau par la commission financière pour en réduire le caractère trop discrétionnaire, et notamment les pressions politiques.

L'évolution des années 80 correspond à un blocage progressif du fonctionnement harmonieux entre les deux instances pour des raisons tant économiques que politiques. D'une part, les Etats, qui reçoivent du Centre un transfert brut représentant 55 % de leurs recettes, ont tendance à reporter sur le Centre la responsabilité d'un contrôle fiscal qui s'explique tout simplement par la dérive de leurs dépenses nominales. Celles-ci ont crû de 16 % par an contre 12,6 % pour le PIB sur la période 1975-1985 de sorte que leur part dans le PIB est passée de 12 à 16 % au cours de cette période et 18 % aujourd'hui. Par ailleurs les Etats rechignent à augmenter leurs prélèvements obligatoires ne serait-ce qu'en améliorant leur collecte fiscale et préfèrent laisser l'Etat central assumer l'impopularité d'un renforcement de la fiscalité. Un des enjeux de la rivalité concerne les dépenses du plan et notamment de l'investissement. Traditionnellement, les Etats assuraient 60 % des dépenses du plan même s'ils n'y étaient pas directement associés. Au cours des années 80, les Etats ont de plus en plus rechigné à se voir attribuer ainsi les dépenses planifiées de sorte que leur contribution n'a cessé de se réduire pour atteindre 40 % actuellement.

Ainsi face à la montée des tensions budgétaires, tout va comme si les Etats de l'Union tendaient à maximiser leurs positions en bénéficiant des retombées politiques des dépenses courantes en forte augmentation tout en rejetant sur le Centre le coût de la pression fiscale, et notamment en lui laissant la charge d'un déficit budgétaire croissant dont il a en effet le monopole. Le refus du Centre de financer les déficits des Etats est en effet une position politique difficilement tenable. D'une part, la majorité des Etats sont passés dans l'opposition au parti du Congrès au cours des années 80. D'autre part, si le gouvernement central n'a pas besoin constitutionnellement d'une majorité dans les Etats, sa légitimité fédérale est en jeu et il tente par conséquent par tous les moyens de reconquérir les Etats ou tout du moins de réduire les velléités autonomistes.

## Les déficits budgétaires et leur financement

### Le cas de la Chine

L'apparition d'un déficit budgétaire structurel est chose récente en Chine. Jusqu'en 1978, le budget de l'Etat dégage un excédent courant qui est de l'ordre

de 10-15 % du revenu national et finance ainsi les investissements en capital fixe inscrits au budget. Dans les années 50 et au début des années 60 des tensions financières étaient toutefois déjà apparues. Ainsi l'effort d'investissement lié à la politique d'industrialisation s'était traduit par un déficit global qui culminait en 1956 à 2 % du revenu national. Financé par les crédits extérieurs soviétiques, le déficit s'amplifie dès lors que l'aide soviétique se tarit. Les autorités chinoises s'engagent dans une « fuite en avant » lors du Grand bond. En 1958-1959 en effet, les efforts démesurés d'investissements provoquent une brutale aggravation du déficit public qui ne peut être financé que par l'émission monétaire et l'inflation. Dès 1961, une politique budgétaire prudente se fait jour qui passe par un effort d'investissement plus modéré, et qui est facilité par l'extinction des dettes externes et internes. Jusqu'en 1978, sauf exception en 1967 et 1976, l'Etat ajuste sa politique d'investissement à l'évolution de son excédent courant.

Les années 80 voient à nouveau l'émergence d'un déséquilibre des finances publiques que le gouvernement finance pour partie en renouant avec une politique d'emprunts internes et externes, pour partie par l'émission monétaire. Le trait le plus marquant de cette période est le rétrécissement de l'excédent courant. Ce déclin épouse celui des revenus budgétaires et s'opère en plusieurs temps : entre 1978 et 1982, l'excédent courant en % du PNB est divisé par 3 (de 15,9 % à 5,9 %) ; après une période de relative stabilisation, il est à nouveau divisé par trois de 1986 à 1989 (de 6 % à 2 %). Il disparaît en 1991.

Or la politique de dépenses en capital ne s'ajuste qu'avec retard à cette évolution. Ceci fait que le besoin de financement de l'Etat particulièrement important en 1979-1980, tend à se stabiliser entre 1980 et 1985 grâce à la compression drastique des investissements budgétisés mais, malgré celle-ci, s'amplifie à nouveau à la fin des années 80 sous le poids des dépenses courantes. Le déficit budgétaire atteint ainsi 3,4 % du PNB en 1991 (guère plus qu'en 1980) mais ce déficit représente désormais l'équivalent de 18 % des recettes budgétaires (contre 11 % en 1980).

Au cours de cette période, le gouvernement cherche à diversifier les moyens de financement du déficit. Dans un premier temps, jusqu'à 1983, la partie du déficit non financée par des emprunts extérieurs est entièrement monétisée, l'Etat n'ayant pas recours à l'emprunt interne, une pratique qu'il a abandonnée depuis 20 ans. A partir de 1983, il adopte une politique plus active dans la recherche de moyens de financement d'un déficit désormais perçu comme structurel. Il lance des obligations d'Etat et des bons du Trésor auprès des banques, des entreprises et des ménages. A partir de 1987, il mobilise par des emprunts une partie des fonds extrabudgétaires des entreprises pour financer des investissements dans les secteurs prioritaires. L'utilisation croissante des emprunts extérieurs et surtout intérieurs à la fin des années 80 a permis de limiter le recours à la Banque centrale ; l'émission monétaire directement liée au déficit budgétaire demeure faible : moins de 1 % du PIB.

Mais comme en Inde bien avant, la politique d'emprunt aboutit à la montée de l'endettement public et des charges de remboursement pour les années à

venir. A la fin de l'année 1991, la dette publique atteignait environ 137 mds de yuans (76 mds d'emprunts internes, 60 mds d'emprunts extérieurs), soit un endettement total de l'ordre de 7 % du PNB, certes très modéré en regard de celui de l'Inde. Cependant, il est en rapide croissance et compte tenu de l'affaiblissement relatif des recettes fiscales, il représentait plus du quart (28 %) des recettes budgétaires de 1989 et plus du tiers (37 %) en 1991. Les charges de remboursement augmentent aussi rapidement, notamment au titre de la dette interne contractée à des conditions plus onéreuses ; le service total de la dette représentait en 1988 6 % des recettes budgétaires, 9 % en 1991. Son alourdissement devrait se faire sentir au cours des prochaines années où arrivent à échéance les emprunts contractés depuis le milieu des années 80. En outre, le service de la dette interne accusera les effets de la hausse des taux d'intérêt en 1989. Les bons du Trésor et les obligations d'Etat ont été émis en 1989 à des taux d'intérêt de 13 à 15 % contre 9 % en 1986. Le ralentissement actuel de l'inflation accroît le taux d'intérêt réel sur la dette. Ainsi les ressources nettes de financement fournies par les emprunts internes s'amenuisent régulièrement et les finances publiques chinoises, si elles ne font pas apparaître de déséquilibres d'ampleur comparable à ceux de l'Inde, se trouvent au début d'un processus d'endettement rapidement cumulatif. L'amortissement de la dette publique équivalait en 1991 à 55 % des nouveaux emprunts publics. Face à la nécessité de se procurer des ressources supplémentaires, les autorités ont, semble-t-il, à court terme renoncé à accroître la pression fiscale (c'est ce qui ressort des prévisions budgétaires pour 1991) ; par contre, le développement des marchés financiers que vont sans doute relancer les initiatives réformatrices prises au début de 1991, a pour premier objectif de faciliter le placement des titres d'Etat.

## La situation en Inde

Par bien des aspects, la crise fiscale indienne est autrement plus sévère à la fin des années 80. Sa logique est intéressante à titre de comparaison avec l'évolution budgétaire chinoise mais aussi pour montrer les marges de manœuvre qui existent pour de tels Etats puisque la dette publique indienne atteignait déjà 46 % du PIB en 1982 sans que cela prenne des dimensions catastrophiques. Par contre son caractère explosif ressort bien de la progression de 20 points de PIB de cette dette au cours des années 80 et surtout de son service qui entrave de plus en plus l'équilibre budgétaire.

Historiquement la dette publique indienne remonte aux années 50-60 lorsque d'emblée le financement de l'industrialisation est assuré par des emprunts internes et surtout externes que complète seulement un faible solde budgétaire courant. La contrainte de financement externe qui apparaît en 1965 se traduit en fait par une première crise d'endettement qui explique largement le très fort ralentissement des investissements publics dans la décennie suivante.

Après un ajustement relativement fructueux des recettes publiques et tandis



que les ratios d'endettement atteignaient des proportions plus raisonnables, l'effort public d'investissement reprend au milieu des années 70 financé à 50 % par l'excédent budgétaire courant. Le point majeur ici est le retournement structurel observé au début des années 80 et qui ne cessera de se détériorer tout au long de la décennie pour aboutir à la crise fiscale de 1990 qui coïncide trait pour trait avec la crise d'endettement externe de 1990-1991 : les dépenses courantes tendent à excéder en permanence les recettes courantes de sorte que la traditionnelle épargne brute dégagée par le budget pour financer le compte en capital devient négative. Les dépenses en capital ont ainsi progressé de 2,5 points dans le PIB entre 1975 et 1985, mais sont loin d'expliquer l'évolution du déficit budgétaire qui progresse de 5,5 points dans la même période.

Il convient donc de distinguer deux types de déficit : l'un correspond à un besoin de financement en capital censé être productif et dont on comprend qu'il reçoive en contrepartie des ressources d'épargne longue. Il représente actuellement près de 10 % du PIB soit la moitié de l'épargne disponible en Inde. Un deuxième type de déficit est beaucoup plus récent puisqu'il apparaît pour la première fois en 1979. Il s'agit d'un besoin de financement courant.

Le grand changement en Inde est donc au cours des années 80 la fin d'une situation où l'impôt finançait une assez grande partie de l'accumulation. Désormais, comme pour le plan, celui-ci est entièrement financé par la dette, à quoi s'ajoute donc de plus en plus le financement d'un déficit budgétaire courant. Celui-ci est resté assez faible dans un premier temps puisqu'il n'était que de 2,5 % du PIB encore en 1986 pour le gouvernement central. C'était déjà une multiplication par quatre depuis 1980. En 1990, le déficit budgétaire courant dépassait 5 % du PIB. Cette contrainte de financement de l'investissement des firmes publiques s'est donc traduite au milieu des années 80 par une débudgétisation des dépenses en capital en demandant aux firmes publiques d'améliorer leur autofinancement (qui passe de 0,75 % du PIB en 1980 à 2,54 % en 1990) et de s'adresser directement au système bancaire voire au marché financier international pour les plus performantes d'entre elles (comme pour l'exploration du pétrole). Ceci explique que l'effort global d'investissement public soit resté au même niveau au cours des années 80, autour de 9-11 % du PIB, avec un maximum en 1986 à 11,6 % avant que la pression financière globale ne l'oblige à redescendre en dessous de 10 % en 1990. Ceci explique également que la progression du déficit budgétaire consolidé ait été relativement contenue : 6,5 % en 1980 contre 8,75 % en 1990 avec un maximum de 9 % en 1986.

Le financement du déficit budgétaire indien tient à quatre sources : trois domestiques, une extérieure ou encore trois correspondant à des emprunts, une à de la création monétaire. Les constats suivants peuvent être faits :

– la part relative des emprunts externes a été fortement réduite avec le temps depuis le maximum atteint dans la deuxième moitié des années 60. Aujourd'hui, ces emprunts nets ne couvrent qu'une petite part du déficit budgétaire même si en proportion du PIB ils sont stables à 1 %. En brut toutefois, on dépasse 1,35 % du PIB puisque 35 % des nouveaux emprunts servent uniquement à l'amortissement de la dette extérieure publique passée ;



- une partie croissante du déficit budgétaire a donc été financée par des ressources internes. Pour moitié il s'agit d'une utilisation de l'épargne domestique dont 50 % environ prélevée auprès des ménages directement au travers de leur épargne financière ou des caisses de retraite, et 50 % auprès des banques sous la forme d'emprunts et, de plus en plus au cours des années 80, de bons du trésor ;
- une autre moitié des sources de financement domestique provient des avances de la Banque centrale qui représentent en réalité de la création monétaire. Cet appel à la Banque central est resté constant, autour de 2-3 % du PIB exerçant une pression inflationniste indubitable.

Une des conséquences évidentes de la montée du déficit budgétaire courant alors que les besoins de financement public globaux augmentaient d'autant est l'augmentation rapide de la dette publique indienne d'une part, et d'autre part l'accroissement de son coût. Et ce d'autant plus qu'on libérait progressivement le système financier alors que l'épargne intérieure se stabilisait au cours des années 80 (voir l'article des mêmes auteurs dans ce numéro).

Le stock brut de la dette publique totale pesait ainsi 49 % du PIB en 1980 et bondit à 63 % en 1988 pour atteindre 68 % en 1991 (chiffre provisoire). Le paiement brut des intérêts de la dette s'est accru en moyenne de 21,7 % par an entre 1979 et 1988 et représentait 39 % des recettes courantes du gouvernement central en 1990 contre 18,6 % en 1980.

En fait, compte tenu de la structure de la dette publique et de son coût, des économistes indiens avaient très vite annoncé que l'Inde était entrée au milieu des années 80 dans une crise fiscale dont la trappe d'endettement était le facteur décisif : « un point de non retour pourrait être atteint en 1992 avec des emprunts nets insuffisants pour payer les seuls intérêts sur les emprunts passés » (Seshan 1987). Des ratios caractéristiques de la « trappe d'endettement » il suffit de mentionner le ratio entre les emprunts nouveaux qui croissent en moyenne annuelle sur la décennie de 15,3 % et le paiement des intérêts qui progresse de 26 %. La Banque mondiale de son côté montrait que dès 1986, 42 % des intérêts porteraient uniquement sur les déficits budgétaires des cinq années précédentes tandis que la dette passée avait été amortie en grande partie par l'inflation rapide des années 70.

La crise de l'endettement externe de l'Inde en 1991 est certes due en grande partie à des chocs exogènes comme la guerre du Golfe et l'effondrement de l'URSS. Fondamentalement elle ne fait qu'exprimer à l'extérieur la crise fiscale de l'Etat indien. La libéralisation du commerce extérieur et du système financier au cours des années 80 n'a en fait pas été accompagnée d'une libéralisation suffisante de l'offre ni d'un ajustement des entreprises publiques trop peu performantes tandis que la réforme fiscale en discussion dès 1984 n'a guère progressé au cours de cette décennie. Il ne faut donc pas s'étonner s'il s'agit des deux conditionalités majeures du plan d'ajustement de 1991.

## Conclusion

En Chine, l'endettement public est beaucoup plus récent qu'en Inde et c'est une des raisons pour lesquelles les autorités chinoises ont une marge de manœuvre plus grande en matière de financement du déficit budgétaire. La bonne situation financière extérieure du pays leur permettrait en particulier un plus large recours aux emprunts internationaux. Mais par ailleurs, le sous-développement du système financier en Chine constitue certainement un handicap par rapport à l'Inde pour le drainage des ressources domestiques.

Dans les deux pays le système fiscal lui-même qui ne s'est pas adapté aux changements de l'économie est à l'origine de la montée de la crise fiscale des années 80. Ceci a notamment entraîné l'essor de l'économie parallèle et donc le rétrécissement de l'assiette fiscale. Mais si en Inde le système fiscal est à réformer, il est entièrement à créer en Chine où les bases mêmes d'une organisation moderne n'existent pas.

En second lieu, cette crise se caractérise par des tensions de plus en plus manifestes entre les autorités locales soumises à la pression directe des besoins économiques et sociaux de la population et le gouvernement central qui, en dernier ressort, doit assurer le financement du budget. Enfin dans les deux pays, ces évolutions sont liées à la dégradation des performances des entreprises publiques.

Il reste cependant un contraste fondamental entre les deux pays dans la conduite de la politique macro-économique par le jeu des politiques fiscales et monétaires. En Inde, les tensions inflationnistes trouvent leur origine dans la monétisation d'une partie du déficit budgétaire. En Chine, elles proviennent du laxisme de la politique de crédit bancaire qui bénéficie notamment aux entreprises d'Etat, ce qui a pour effet d'atténuer voire d'occulter en partie les difficultés budgétaires.

### Bibliographie

- Banque mondiale : *China : Revenue Mobilization and Tax Policy, Issues and Options*, 1989.
- M.I. Blejer and G. Szapary : « The Evolving Role of Fiscal Policy in Centrally Planned Economies Under Reform : The Case of China », *IMF Working Paper*, 1989.
- J.J. Boillot : « La situation des finances publiques et la montée de l'endettement interne et externe en Inde », *Document de travail* n° 88-11, CEPII, septembre 1988.

- F. Lemoine : « L'écho financier des réformes », *Revue Tiers monde*, n° 108, octobre-décembre 1990.
- F. Lemoine : « Le système financier chinois », *Economie prospective internationale*, n° 16, 4<sup>e</sup> trimestre 1983.
- A. Pinell-Sclés, V.J. Ravi Shankar : « The Financing of Investment in India : 1975-1985 », *World Bank Staff Working Papers*, n° 543, 1982, Washington.
- M. Nambu : « Problems in China's Financial Reforms », *China Newsletter*, Jetro, n° 92, May-June 1991.
- B. Rubin : *Private Power and Public Investments in India. A Study in the Political Economy of Development*, Ph-D Dissertation, 1982, University of Chicago.
- Seshan : « The Burden of Domestic Public Debt in India », *Occasional Papers*, vol. 8, n° 1, June 1987, Bombay, Reserve Bank of India.
- C.P.W. Wong : « Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline : the Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China », *The China Quarterly*, n° 128, December 1991.