



Études économiques de l'OCDE

INDE

JUIN 2011



**Études économiques
de l'OCDE :
Inde
2011**



Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Inde 2011*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-ind-2011-fr

ISBN 978-92-64-09326-3 (imprimé)
ISBN 978-92-64-09327-0 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Inde
ISSN 2223-5094 (imprimé)
ISSN 2223-5108 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photos : Couverture © iStockphoto/Bartosz Hadyniak.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2011

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	10
Évaluation et recommandations	13
Chapitre 1. Maintenir la croissance et améliorer le niveau de vie	25
L'Inde a connu une forte croissance et les perspectives sont favorables.	26
L'amélioration du niveau de vie reste une priorité	38
Des réformes du marché du travail stimuleraient la création d'emplois	44
Une réforme des marchés de produits est indispensable pour maintenir une croissance rapide et profitable à tous	47
Il est crucial de réaliser des investissements en infrastructures adéquats	50
L'économie indienne poursuit son rattrapage	58
Notes	64
Bibliographie	64
Annexe 1.A1. Projections de la croissance à l'horizon 2025 : Perspectives schématiques pour l'Inde	68
Chapitre 2. Perspectives et réformes budgétaires	73
L'assainissement budgétaire : un succès partiel	74
Charges et déficits à moyen terme : peut-on rendre la dépense publique plus efficace ?	83
Un nouveau cadre pour la politique budgétaire.	90
La réforme fiscale	93
Conclusions	99
Notes	101
Bibliographie	101
Chapitre 3. Éliminer progressivement les subventions à l'énergie	103
L'Inde est l'un des plus gros consommateurs d'énergie au monde, mais l'accès demeure médiocre	106
Les subventions à l'énergie sont très élevées en Inde	106
Les subventions indiennes aux produits pétroliers grèvent le budget	113
Les subventions indiennes aux produits pétroliers nuisent à l'économie et à l'environnement	118
Les subventions à l'électricité freinent le développement du secteur	119
La réforme du marché du charbon est importante	121
Les aides à l'énergie de l'Inde manquent leur cible.	122
L'Inde a réalisé certains progrès dans la réduction des subventions à l'énergie ..	124
La voie à suivre	125
Bibliographie	128

Chapitre 4. Le système financier indien : l'heure d'une deuxième vague de réformes a-t-elle sonné ?	131
Les marchés du crédit	132
Le secteur bancaire	133
Les marchés de valeurs mobilières	157
Conclusions	167
Notes	169
Bibliographie	170
Chapitre 5. Consolider les progrès de l'éducation	173
L'enseignement se développe rapidement mais sa qualité laisse souvent à désirer	174
La montée en puissance du secteur privé, un défi à relever et une occasion d'améliorer l'accès à l'enseignement et sa qualité	186
Des réformes et des ressources sont nécessaires pour améliorer les performances du système scolaire	192
L'amélioration de la qualité de l'enseignement professionnel et supérieur exige des réformes d'envergure	198
Notes	209
Bibliographie	209
Encadrés	
1.1. Les transferts monétaires conditionnels	41
1.2. Les zones nationales de production manufacturière et d'investissement	46
1.3. Résumé des recommandations d'action pour maintenir la croissance et améliorer la protection sociale	63
2.1. Mesure du déficit budgétaire de l'Inde	75
2.2. Le plan national de garantie de l'emploi rural	77
2.3. Comptabilisation de la dette des administrations	81
2.4. Le système public de distribution	84
2.5. Le ciblage des subventions	88
2.6. Résumé des recommandations relatives à la politique budgétaire	100
3.1. Bref historique des subventions à l'énergie en Inde	108
3.2. Résumé des recommandations concernant les subventions à l'énergie	127
4.1. L'évolution des banques de développement	134
4.2. Secteurs prioritaires en matière de crédit	146
4.3. Institutions de réglementation des marchés financiers en Inde	165
4.4. Synthèse des recommandations de réforme financière	168
5.1. La loi sur l'école gratuite et obligatoire	175
5.2. Le paysage varié de l'éducation en Inde	177
5.3. La mobilité internationale des campus et programmes universitaires	203
5.4. Résumé des recommandations relatives à l'éducation	208

Tableaux

1.1. Indicateurs macroéconomiques	27
1.2. Évolution récente et prévisions économiques à court terme	34
1.3. Investissement en infrastructures	50
1.4. Le développement des zones économiques spéciales	59
1.5. Déterminants de la croissance économique	61
1.A1.1. Impact du ratio de dépendance économique sur le taux d'épargne	70
1.A1.2. Évolution de l'épargne nationale nette.	72
2.1. Mesures diverses du solde budgétaire des administrations	75
2.2. Décomposition des facteurs de hausse du déficit de l'État central	77
2.3. Dette de l'État central et des États	82
2.4. Estimation des différentes catégories de subventions économiques	87
2.5. Estimations de l'assiette de la taxe et des taux neutres pour les recettes	96
2.6. Taux des tarifs douaniers en Inde et dans quelques autres pays	98
3.1. Répercussion des prix internationaux sur les prix de détail intérieurs, 2003 à 2008	111
3.2. Produits de l'impôt dans le secteur pétrolier.	116
3.3. Importance des péréquations tarifaires de l'industrie vers l'agriculture	120
4.1. Taux d'épargne et d'investissement.	132
4.2. Simulation de l'impact de différents scénarios d'augmentation de l'encours d'actifs improductifs sur les résultats des banques	138
4.3. Adéquation des fonds propres.	139
4.4. Ratios de fonds propres : comparaison internationale	140
4.5. Recapitalisation des banques du secteur public	143
5.1. Dépenses publiques d'éducation et nombre total d'écoles publiques et privées et d'enseignants.	176
5.2. Taux de scolarisation, taux d'alphabétisation et revenu au niveau des États ..	181

Graphiques

1.1. Croissance du PIB en Inde, dans d'autres grandes économies émergentes et dans les pays de l'OCDE	26
1.2. Cours des actions et taux de change effectifs	29
1.3. Taux d'intérêt et inflation	32
1.4. Flux de capitaux externes.	36
1.5. Les taux de pauvreté au niveau national et par État	39
1.6. Comparaison internationale des variations du PIB par habitant et de l'incidence de la pauvreté.	40
1.7. Dépenses privées en pourcentage des dépenses de santé totales	43
1.8. Indicateurs OCDE de la législation sur la protection de l'emploi	45
1.9. Indicateurs OCDE de la réglementation des marchés de produits.	48
1.10. Construction d'autoroutes en Inde et en Chine	51

1.11. Nombre d'abonnés au téléphone	53
1.12. Trafic aérien de passagers par secteur	56
1.13. Part de l'Inde dans le PIB et le commerce mondiaux	59
1.14. Accroissement du stock de capital réel des secteurs d'infrastructures	61
1.15. Capital humain dans différentes économies	62
1.A1.1. Évolution de la formation nette de capital fixe	68
1.A1.2. Projections économiques et démographiques à l'horizon 2025	70
2.1. Taux de salaire du marché et du NREGS	78
2.2. Évolution de la dette publique	81
2.3. Dépenses publiques dans certains domaines fonctionnels	84
2.4. Achats de denrées par le système public de distribution (PDS)	85
2.5. Épargne nationale brute et solde des administrations :	
Inde et autres économies à croissance forte	91
3.1. Aides à l'énergie	107
3.2. Prix intérieurs et mondiaux du kérosène	109
3.3. Prix de détail de l'énergie en USD	112
3.4. Les déficits de recouvrement des OMC par type de combustible	113
3.5. Le financement des déficits de recouvrement	115
3.6. Taux d'imposition sur l'essence et le gazole : comparaison internationale	115
3.7. Pertes nettes des compagnies de transport et de distribution des États	121
3.8. Part des dépenses de combustible et d'éclairage dans les budgets des ménages, par décile de dépenses	123
3.9. L'écart entre les prix de détail de l'essence en Inde et les prix mondiaux du pétrole brut	124
4.1. Taux d'épargne nationaux en Inde et dans certaines économies d'Asie de l'Est	133
4.2. Structure du marché du crédit	133
4.3. Concentration des actifs des banques contrôlées par des intérêts nationaux et poids relatif des banques privées	134
4.4. Poids relatif des banques privées en pourcentage du total des actifs bancaires	135
4.5. Crédit bancaire au secteur privé : comparaison internationale	136
4.6. Encours de créances improductives brut et net : comparaison internationale	137
4.7. Distribution de fréquence cumulée du niveau de fonds propres des banques nationales en Inde	141
4.8. Prêts directs des banques au secteur agricole	148
4.9. Estimation de l'écart de taux d'intérêt entre l'épargne individuelle et le marché monétaire	149
4.10. Primes des contrats d'échange sur risque de défaillance (CDS, <i>Credit Default Swaps</i>) des principales banques privée et publique	150
4.11. Volume de transactions boursières sur le marché au comptant	158
4.12. Volume de transactions sur obligations d'État : comparaison internationale	159
5.1. Vue d'ensemble du système éducatif indien	178
5.2. Taux de scolarisation : comparaison internationale	180
5.3. Résultats des évaluations internationales des acquis des élèves dans le secondaire	185

5.4. Classement effectif et classement prévisionnel des universités au niveau mondial	186
5.5. Répartition des effectifs scolaires et universitaires entre secteur public et secteur privé	187
5.6. Facteurs influant sur la probabilité de faire des études supérieures à l'issue du secondaire	192
5.7. Étudiants indiens étudiant à l'étranger et importations de services éducatifs	201
5.8. Établissements évalués et accrédités par le NAAC	204
5.9. Comparaison internationale des salaires des enseignants universitaires	207

Cette Étude a été préparée dans le Département économique par Richard Herd et Sam Hill, sous la supervision de Vincent Koen. Paul Conway, Ila Patnaik et Ajay Shah ont travaillé comme consultants.

L'assistance technique a été fournie par Thomas Chalaux et le secrétariat par Nadine Dufour et Pascal Halim.

L'Étude a été discutée à un séminaire spécial du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement le 4 avril 2011 au cours duquel les membres du Comité et les représentants du gouvernement indien ont participé.

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général.

Ce livre contient des...



StatLinks 

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DE L'INDE

LE PAYS

Superficie :	
Totale (1 000 km ²)	2 973
Agricole, 2008 (1 000 km ²)	1 581
Forestière, 2010 (1 000 km ²)	684

LA POPULATION

Population, 2010-11 (million)	1 210	Taux d'alphabétisation, 2010 (%)	74
Taux d'accroissement naturel, 2010-11 (%)	1.37	Espérance de vie, 2009 (années à la naissance)	65
Densité au km ² , 2010-11	407	Mortalité maternelle, 2008, pour 1 000 naissances	2.5
Emploi total, 2007-08 (million)	461	Mortalité infantile, 2008, pour 1 000 naissances	34.9
Distribution par secteur, 2007-08 (%) :			
Agriculture	55		
Industrie	19		
Services	25		

LA PRODUCTION

PIB par habitant (2009-10, USD)	1 068	Formation brute de capital fixe :	
PIB par habitant (2009, USD PPP)	3 296	Pourcentage du PIB à prix de marché	30.8
PIB par secteur, 2009-10		Par habitant (USD)	
(pourcentage du total à prix de marché) :			351
Agriculture	17.8		
Industrie	27.0		
Services	55.3		

L'ÉTAT

	Gouvernements centraux, fédéraux et locaux (2009-10, en pourcentage du PIB)	
Dépenses	29.3	Recettes
		28.7

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services, (2009-10, pourcentage du PIB)	19.8	Importations de biens et services, (2009-10, pourcentage du PIB)	25.0
Principales exportations (pourcentage des exportations totales de biens, 2008-09) :		Principales importations (pourcentage des importations totales de biens, 2008-09) :	
Biens d'ingénierie	25.5	Produits pétroliers	30.8
Gemmes et bijoux	15.1	Biens électroniques	7.7
Produits pétroliers	14.9	Or et argent	7.5
Produits chimiques	12.3	Machines non électriques	7.1

LA MONNAIE

Unité monétaire : roupie		Unité monétaire par USD, moyenne journalière
		2009-10
		47.4
		2010-11
		45.6

Nota bene : Les années fiscales courent d'avril à mars (i.e. 2009-10 réfère à la période d'avril 2009 à mars 2010).

Résumé

L'économie indienne a réalisé un rattrapage rapide au cours des deux décennies écoulées et a bien surmonté la récession mondiale. Des réformes d'envergure et des investissements accrus ont porté la croissance potentielle à près de 9 %, taux sans précédent dans l'histoire du pays, ce à la faveur d'une amélioration des infrastructures. Le gouvernement devrait redoubler d'efforts pour restructurer les dépenses publiques, réduire le déficit budgétaire, assouplir certaines des contraintes imposées au secteur financier et promouvoir l'intégration internationale.

Préserver une croissance forte. Les charges administratives entravent l'expansion des entreprises privées, et il faut les alléger. Il faut renforcer la transparence et la responsabilisation des acteurs du système de gouvernance du secteur public, en séparant les fonctions opérationnelles et réglementaires dans la prestation de services publics, et en renforçant l'organisme de lutte contre la corruption. Il faut aussi réduire davantage les obstacles au commerce et à l'investissement direct étranger.

Améliorer la politique budgétaire et ses résultats. Le gouvernement a relancé l'assainissement budgétaire en 2010, et des mesures supplémentaires sont programmées pour 2011. Le gouvernement doit veiller à ce que l'augmentation des dépenses de subventions liée à la hausse des cours mondiaux du pétrole ne l'écarte pas de ce cap budgétaire. Il faut aussi mettre en place un cadre à moyen terme contraignant, qui présente le budget sur une base triennale glissante et comporte des règles limitant le financement par le déficit. Une agence de surveillance budgétaire indépendante, responsable devant le Parlement, serait susceptible de renforcer la discipline budgétaire. La taxe prévue sur les biens et services constitue une initiative importante ; sa couverture devrait être aussi large que possible pour minimiser les distorsions.

Instaurer une croissance plus solidaire. Les taux de pauvreté continuent de diminuer mais restent élevés en dépit d'une croissance soutenue : l'une des principales priorités des pouvoirs publics est donc d'instaurer une croissance plus solidaire. La mise en place du Programme national de garantie de l'emploi rural (National Rural Employment Guarantee Scheme) a été utile à cet égard. Pourtant, seuls sept pays au monde ont des dépenses de santé inférieures à celles de l'Inde (en pourcentage du PIB). Les dépenses publiques sont plus élevées pour d'autres mesures visant à faire reculer la pauvreté, notamment les subventions au kérosène, au gaz de pétrole liquéfié et aux engrais. Cependant, une grande partie de ces dépenses ne bénéficie pas aux pauvres. Un recours accru à des transferts monétaires subordonnés à la participation à des programmes sanitaires et éducatifs pourrait améliorer les résultats dans ces deux domaines.

Poursuivre la réforme du secteur financier. Le secteur financier indien a fait preuve de résilience face à la crise mondiale. Le gouvernement est résolu à engager de nouvelles réformes financières pour donner plus de profondeur au système financier et améliorer l'accès à celui-ci. L'entrée sur le marché de nouvelles banques privées a avivé la concurrence dans le secteur et induit des gains d'efficacité. L'octroi de nouveaux agréments bancaires serait utile à cet effet. Des réformes s'imposent pour assouplir les contraintes d'exploitation étendues et très directives imposées au secteur financier pour l'octroi de prêts, la gestion de portefeuille et l'implantation de succursales.

Améliorer l'accès à l'éducation et la qualité de l'enseignement. La scolarisation et l'alphabétisation progressent, et la loi de 2009 sur le droit à l'éducation devrait accélérer la marche vers l'enseignement élémentaire universel. Toutefois, les taux élevés d'abandon des études, la faible assiduité des élèves et l'absentéisme des enseignants posent encore de graves problèmes et nuisent aux performances scolaires. Il faudrait accroître l'efficacité des enseignants dans le secteur public, en améliorant les mécanismes de responsabilisation et d'incitation auxquels ils sont soumis et leur déroulement de carrière. La réglementation, souvent inefficace, restreint les choix et entrave l'entrée de nouveaux acteurs et l'innovation. Il faudrait accorder plus d'autonomie aux établissements d'enseignement, renforcer l'évaluation de la qualité et octroyer une proportion plus élevée des financements en fonction des résultats.

Évaluation et recommandations

Les performances macroéconomiques sont bonnes

Ces dernières années, l'économie indienne a opéré un rattrapage très rapide. Avant la récession mondiale, la croissance annuelle dépassait 9 %, soit une accélération sans précédent par rapport aux taux de croissance déjà élevés du début des années 2000. La part de l'Inde dans la production mondiale a continué de croître et l'écart de productivité vis-à-vis des pays de l'OCDE a diminué, même s'il reste important. L'investissement privé est un moteur essentiel de la croissance. Il est alimenté par les confortables bénéfices du secteur des entreprises, et par un taux d'épargne nationale en hausse, qui s'est hissé aux niveaux atteints par les pays d'Asie de l'Est durant leur période de vive expansion. La croissance repose sur une large assise, mais de fortes disparités régionales persistent.

Le ralentissement consécutif à la récession mondiale a été de courte durée, en dépit de la sévère sécheresse qui a frappé le secteur agricole en 2009. Tirée par une demande intérieure vigoureuse, l'économie indienne a été l'une des premières à amorcer sa reprise. La croissance devrait rester forte à court terme, étayée par le dynamisme de la consommation privée et de l'investissement. Cependant, le maintien d'une croissance élevée passe par des politiques monétaire et budgétaire judicieuses. La sécheresse a entraîné une flambée des prix des produits alimentaires et une inflation à deux chiffres, et bien que la production agricole se soit redressée, l'inflation reste obstinément élevée. La sortie du dispositif de politique monétaire induit par la crise est intervenue en temps opportun : le taux des prises en pension a été augmenté de 250 points de base et porté à 7.25 % en mai 2011. Néanmoins, les taux restaient alors inférieurs au taux d'inflation. Dans la mesure où l'économie a retrouvé une trajectoire de forte croissance avec de faibles marges de capacités inutilisées, un nouveau resserrement progressif s'impose pour modérer l'inflation.

Avec la poursuite des réformes structurelles, le poids de l'investissement privé en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) pourrait bien croître encore, et creuser ainsi un déficit courant qui est déjà élevé pour l'Inde. La viabilité de la croissance dépendrait alors d'un accroissement des entrées de capitaux et d'une augmentation de l'épargne intérieure. Pour renforcer celle-ci, il faut veiller à ce que le Code des impôts ne crée aucune contre-incitation à l'épargne. Il est possible d'augmenter les entrées de capitaux à long terme en éliminant les dernières mesures de contrôle de l'investissement direct et en autorisant les étrangers à acquérir des obligations d'État. Dans un scénario où les entrées de capitaux financeraient l'augmentation de l'investissement, les mesures prises pour prévenir une appréciation de la monnaie à long terme pourraient aboutir à une surchauffe et à une inflation plus élevée. Une intervention se justifierait tout au plus pour réguler la vitesse de cet ajustement. Toutefois, les flux de capitaux peuvent être volatils, surtout

lorsque la situation macroéconomique sous-jacente devient instable. Pour minimiser ce risque, il faudrait définir une trajectoire explicite d'assainissement budgétaire et la respecter rigoureusement, ce qui réduirait déjà le besoin de capitaux extérieurs, tout en continuant de privilégier les mesures macroprudentielles qui ont jusqu'ici contribué à éviter les bulles de prix des actifs ou l'accumulation de créances douteuses.

*Une croissance encore plus rapide passe
par de nouvelles réformes visant à promouvoir
l'investissement privé*

À moyen terme, la croissance pourrait s'élever jusqu'à 10 % si le surplus d'épargne découlant de la diminution du nombre d'enfants par rapport à la taille de la population active est consacré à des investissements supplémentaires. Afin de stimuler la formation de capital, il faudra redoubler d'efforts pour améliorer l'environnement des entreprises privées, qui pose encore de sérieux problèmes en comparaison des autres pays, notamment en allégeant les charges administratives. Les entreprises publiques bénéficient souvent de contraintes budgétaires légères et continuent d'entraver la concurrence dans un certain nombre de secteurs. Bien que les obstacles aux échanges aient considérablement diminué depuis les années 80, ils sont encore importants dans l'agriculture et dans plusieurs branches manufacturières. Dans certains grands secteurs de services, notamment le commerce de détail, les barrières à l'investissement direct étranger restent également élevées. Une nouvelle réduction des obstacles au commerce et à l'investissement profiterait à la fois aux entreprises et aux ménages.

L'économie commence maintenant à bénéficier de l'amélioration des infrastructures. Les réformes ont amélioré les incitations à l'investissement privé en infrastructures, ce qui se traduit aujourd'hui par des progrès satisfaisants dans certains secteurs. Des segments de l'économie où les problèmes semblaient auparavant insolubles – notamment les télécommunications et les aéroports – sont en cours de transformation, tandis que le réseau autoroutier est en pleine phase d'expansion et de modernisation prononcées. Ces améliorations ont été réalisées en partenariat avec le secteur privé. À terme, pour couvrir les besoins en infrastructures d'une économie en plein développement, il faudra engager dans ce domaine de nouvelles réformes destinées à promouvoir l'investissement privé, qui devrait tripler au cours du nouveau plan quinquennal selon les prévisions des autorités. La distribution de l'électricité reste pour l'essentiel entre les mains des administrations des États, qui ne montrent guère d'empressement à appliquer la législation nationale. Cette attitude compromet la réduction des pertes techniques et des vols d'électricité, ce qui entrave l'implication d'acteurs privés dans ce secteur. La production de charbon est une autre activité qui tirerait profit d'une concurrence privée. L'acquisition de terrains est une source majeure de retards et de différends, et il faut d'urgence établir un cadastre pour clarifier la question des titres de propriété. Par ailleurs, le régime d'indemnisation des détenteurs de terrains expropriés pour la construction de routes devrait être plus généreux. Les autorités se sont efforcées d'atténuer l'impact de ces problèmes en créant des zones économiques spéciales (ZES) où des promoteurs fournissent les infrastructures de base et les services d'administration publique. Même si elles représentent un second choix par rapport à des réformes structurelles macroéconomiques plus complètes, les ZES constituent une importante plateforme en expansion pour le développement industriel et assurent désormais une part substantielle des exportations. Néanmoins, dans tous les

secteurs de l'économie, et plus particulièrement dans ceux qui dépendent des autorisations et réglementations gouvernementales, il est essentiel que la participation du secteur privé se fasse de façon transparente et selon des règles du jeu uniformes, afin d'éviter toute corruption à haut niveau. Entre-temps, on doit pouvoir compter sur une autorité de lutte contre la corruption plus forte, dirigée par une personne nommée en toute indépendance.

*L'assainissement budgétaire a repris
et de nouveaux cadres peuvent s'avérer utiles
à cet égard*

Avant 2008, des progrès satisfaisants avaient été accomplis dans la réduction des amples déficits budgétaires de l'administration centrale et des États, en vertu des objectifs fixés dans la loi de 2003 sur la responsabilité budgétaire et la gestion du budget (FRBMA, *Fiscal Responsibility and Budget Management Act*) et dans les lois des États. Toutefois, depuis lors, la situation des finances publiques s'est considérablement dégradée, surtout en raison des augmentations des dépenses de l'administration centrale décidées avant la contraction du commerce mondial en 2008. Ces mesures étaient les suivantes : une augmentation sur dix ans des salaires dans le secteur public, des annulations de dettes en faveur des petits agriculteurs, des subventions aux produits pétroliers financées hors budget, et l'extension du Programme national de garantie de l'emploi rural (NREGS, *National Rural Employment Guarantee Scheme*), un dispositif d'activation. Les réductions d'impôts adoptées à la suite du ralentissement économique ont aussi contribué au gonflement du déficit. Ces déficits considérables n'ont pas entraîné d'augmentation du ratio dette/PIB, grâce à la forte hausse du PIB nominal, mais ils représentent une forte ponction sur l'épargne nationale, tendent à évincer l'investissement privé requis pour alimenter une croissance forte et continue, ou suscitent un accroissement des entrées de capitaux et un creusement du déficit des paiements courants.

En 2010, quelques progrès ont été réalisés dans la réduction du déficit, encore que cette amélioration ait été favorisée par des recettes exceptionnelles dues à la vente de licences pour l'utilisation de nouvelles fréquences par les opérateurs de télécommunications. Plus récemment, dans son tout dernier budget, l'administration centrale a annoncé qu'elle prévoyait de réduire encore son déficit de ½ point de PIB en 2011. Cependant, compte tenu de l'augmentation probable des dépenses de subventions pétrolières, liée à la montée des cours du pétrole, l'allègement du déficit risque d'être moins important que prévu. En l'absence d'abondantes nouvelles recettes exceptionnelles, l'assainissement à moyen terme programmé devrait résulter en grande partie d'une très forte baisse des dépenses en proportion du PIB. Il est prévu que les dépenses tomberont à un niveau inférieur d'un point de PIB au plus bas niveau de ces deux dernières décennies. Un contrôle étroit devra être exercé sur les dépenses, étant donné que des dépassements se produisent régulièrement depuis quelques années. Par conséquent, il sera essentiel que le gouvernement garde fermement le cap de la maîtrise des dépenses pour pouvoir atteindre son objectif.

La FRBMA dispose actuellement que le gouvernement fixe des objectifs budgétaires chaque année, mais ils n'ont plus force de loi. La loi doit être modifiée de manière à fixer des objectifs contraignants pour le moyen terme. Présenter l'ensemble du budget sur une base triennale glissante permettrait de montrer plus clairement comment doivent être réalisés les objectifs budgétaires à moyen terme. Les dispositions législatives révisées devraient prévoir des budgets pluriannuels, et non une simple déclaration des recettes et

dépenses futures escomptées. La FRBMA avait un double objectif : assurer l'équilibre entre les dépenses et les recettes courantes et plafonner le déficit budgétaire total. En théorie, cela signifiait que le déficit devait se limiter aux dépenses d'équipement. Toutefois, étant donné que les comptes ne sont pas établis sur la base des droits constatés, le budget ne prévoit pas de provisions pour amortissement. Il en résulte une sous-estimation des dépenses courantes, et donc une tendance à la dégradation des actifs publics. De surcroît, la classification des dépenses courantes et des dépenses d'équipement est dans certains cas erronée. Dans ce contexte, il serait souhaitable d'avoir un seul objectif qui limite le financement par le déficit au montant de l'investissement net. De la sorte, l'accroissement de la dette correspondrait à un accroissement des actifs publics, ce qui améliorerait l'équité intergénérationnelle, tout en offrant des marges de manœuvre pour répondre aux demandes croissantes de dépenses en infrastructures publiques. Cette règle devrait toutefois s'accompagner d'une évaluation *ex ante* approfondie des projets d'investissement. La réalisation de cet équilibre représenterait un sérieux défi au cours des cinq prochaines années, étant donné que l'investissement public net n'a représenté selon les estimations qu'un peu moins de 4 % du PIB en 2008, contre plus de 8½ pour cent du PIB pour le déficit global cette même année. En outre, l'adoption d'une telle règle exigerait des informations plus à jour sur la ventilation économique et fonctionnelle des recettes et des dépenses.

Afin de renforcer la discipline budgétaire, et en particulier le respect des règles, il faut aussi mettre en place de nouveaux dispositifs institutionnels. Une solution consisterait à avoir une institution qui suive la réalisation des objectifs budgétaires à moyen terme et fasse rapport directement au Parlement. Cet organe pourrait s'appuyer sur l'expertise de la Commission des finances, qui n'établit à l'heure actuelle que tous les cinq ans un rapport sur le partage des recettes entre l'administration centrale et les États et sur d'autres questions budgétaires intéressant les autorités.

La réduction de la pauvreté et l'amélioration du bien-être exigent un fonctionnement plus efficace du système de protection sociale et des services sociaux

La croissance élevée et persistante a permis des progrès continus dans la réduction de la pauvreté chronique. Néanmoins, cette amélioration n'a pas été aussi rapide qu'on aurait pu s'y attendre, et des centaines de millions de personnes vivent encore en dessous du seuil de pauvreté officiel. La malnutrition est très répandue et de vastes couches de la population sont en mauvaise santé, ce qui souligne la nécessité de renforcer le système de protection sociale et d'améliorer l'accès aux soins de santé. À en juger par l'expérience du Brésil et du Mexique, entre autres, les transferts monétaires conditionnels peuvent être un moyen efficace d'aider les plus démunis. De manière générale, ils ne sont guère employés en Inde, et le gouvernement devrait étudier les moyens d'utiliser ces instruments pour améliorer les résultats obtenus sur le front de la santé et de l'éducation. Le dispositif d'activation NREGS, qui permet à tous les résidents ruraux d'effectuer 100 jours de travail par an financés par les pouvoirs publics, couvre une grande partie de la population rurale. On pourrait en faire un outil plus efficace de réduction de la pauvreté en limitant l'accès à ce programme aux plus pauvres, et en veillant à ce que les infrastructures financées par ce dispositif fournissent de réels avantages aux communautés locales. Par ailleurs, les salaires versés actuellement dans le contexte de ce dispositif sont élevés par rapport aux

salaires moyens des travailleurs ruraux non qualifiés, ce qui pourrait nuire aux marchés du travail locaux et engendrer des inégalités si l'accès au programme devait être limité pour des raisons de coût.

Les dépenses publiques de santé, qui sont un important facteur de réduction de la pauvreté, augmentent à l'heure actuelle, après avoir été jugées peu prioritaires. Néanmoins, elles ne représentent encore que 1 % environ du PIB (sachant que seuls sept pays dans le monde ont des dépenses publiques de santé plus faibles en proportion du PIB). La couverture de services essentiels, comme la vaccination des enfants, est restreinte. Les difficultés d'accès aux infrastructures sanitaires du secteur public, et l'insatisfaction concernant la qualité des soins fournis, ont accru la demande de soins privés, lesquels représentent maintenant une part importante du secteur. Toutefois, la qualité des soins privés est très variable et de nombreuses personnes ne peuvent pas se les payer, tandis que d'autres sont précipitées dans la pauvreté par des dépenses médicales trop lourdes. L'augmentation des dépenses publiques de santé doit être complétée par des réformes visant à renforcer la responsabilisation dans la fourniture de services. Il est également nécessaire d'améliorer la réglementation et la surveillance des prestataires privés. Les autorités sont en train de déployer un système d'assurance-maladie qui devrait améliorer l'accès aux soins au fil du temps.

Une rationalisation des subventions contribuerait à la réalisation des objectifs visés en matière de dépenses et autres

Pour que la croissance profite à tous, il faut mobiliser efficacement les ressources fiscales de manière à réduire la pauvreté à long terme. On pourrait réduire considérablement les dépenses en subventions sans aggraver la situation des plus pauvres. Le coût total des subventions concernant les produits alimentaires, les engrais, l'irrigation, l'électricité et les combustibles fossiles peut être estimé à quelque 9 % du PIB, encore que ces dépenses varient d'une année à l'autre. Un peu moins de deux tiers de ces aides (5.7 % du PIB en 2008) représentent un coût direct pour l'administration centrale ou pour les États. Les pouvoirs publics assurent le financement d'une fraction substantielle de cette charge en contraignant les producteurs pétroliers et gaziers nationaux du secteur public à vendre leur production aux raffineurs à des prix inférieurs aux cours du marché mondial. Un autre moyen de financer les subventions consiste à maintenir le taux de rendement des entreprises publiques à un niveau inférieur à leur coût du capital. Cela fait baisser les dividendes que ces entreprises peuvent verser aux administrations publiques, mais la perte de recettes n'apparaît pas dans le budget.

Bien que les subventions aient pour but d'aider les pauvres, une très forte proportion d'entre elles profitent en fait aux ménages situés bien au-dessus du seuil de pauvreté. Les subventions aux combustibles fossiles et à l'électricité sont mal ciblées : les individus aisés, qui consomment le plus d'énergie, en sont généralement les principaux bénéficiaires. Le gaz de pétrole liquéfié (GPL) et le kérosène sont l'un et l'autre massivement subventionnés. La consommation de GPL, principalement pour la cuisine, est beaucoup plus importante dans les familles urbaines à revenu élevé. Les pauvres ruraux sont peu nombreux à utiliser le GPL, en dépit de programmes spécifiques destinés à encourager son utilisation. Quant au kérosène, plus d'un tiers est détourné pour d'autres utilisations que l'éclairage des ménages pauvres. Le système de subventions alimentaires est aussi très

inefficace, de grandes quantités de céréales aboutissant dans des circuits de distribution parallèles. Les subventions sont maintenant enracinées et nuisent à l'efficacité économique ; leur utilisation abusive engendre une corruption considérable et d'autres activités illégales.

Une réduction des subventions aux combustibles fossiles, qui figurent parmi les plus élevées de celles appliquées dans l'ensemble des pays importateurs de combustibles et qui ont coûté 3½ pour cent du PIB en 2008, aurait également des retombées bénéfiques substantielles sur l'environnement. Ces aides contribuent en effet à enraciner des habitudes de consommation préjudiciables et vont à l'encontre des efforts déployés pour réduire la croissance des émissions de dioxyde de carbone (même si le rapport entre émissions et revenus est aujourd'hui relativement bas). Quelques progrès ont été récemment faits dans la rationalisation des subventions pétrolières. Les prix de l'essence sont maintenant autorisés à varier plus parallèlement aux cours mondiaux, une réforme que les autorités prévoient d'étendre au gazole. Pour réduire toutes les formes de subventions, il faudra faire émerger un consensus sur la nécessité d'une réforme et démontrer clairement que les pauvres n'en pâtiront pas.

Le gouvernement a récemment annoncé son intention de remplacer les subventions au kérosène, au GPL et aux engrais par des transferts monétaires directs en faveur des ménages. Des projets d'études pilotes devraient être annoncés d'ici à la fin de 2011. Cette mesure est susceptible de déboucher sur des économies considérables et d'améliorer le ciblage des subventions. Les autorités devraient aller plus loin et adopter un système de transferts monétaires ou de bons pour d'autres biens subventionnés, notamment les produits alimentaires et l'électricité. L'identification des ménages ciblés doit se faire sur la base de critères transparents et vérifiables, de façon à éviter toute attribution illicite de droits à prestations. À cet effet, il faudrait peut-être cesser de subordonner ces aides au fait, difficile à établir, qu'un ménage soit en dessous du seuil de pauvreté et utiliser comme critères d'attribution des caractéristiques indiquant que le ménage considéré se trouve probablement en dessous de ce seuil. En outre, les droits à prestations devraient être contrôlés au moins tous les cinq ans, et non une fois par décennie comme à l'heure actuelle. Le progrès technique facilite le ciblage des subventions : dans les pays voisins, les bons et les cartes à puce ont été utilisés avec succès pour réduire la fraude. La carte d'identité universelle qui sera prochainement mise en place devrait contribuer à ce que les prestations soient uniquement versées à ceux qui y ont droit.

Le gouvernement va de l'avant avec la réforme fiscale

En liaison avec les États fédérés, l'administration centrale doit mettre en place une taxe sur les biens et services (GST, *Goods and Services Tax*) nationale, ce qui marquerait un grand pas en avant. Cet impôt sera conçu comme une taxe sur la valeur ajoutée classique, mais adaptée à la structure fédérale de l'Inde. Le système actuel de fiscalité indirecte est complexe et comprend des impôts en cascade qui faussent les décisions de production et entravent les échanges entre les États. Une GST nationale, couplée à une GST au niveau des États, permettrait de rationaliser ces impôts et de préserver l'autonomie financière des États. L'idéal serait d'appliquer un taux unique dans chaque État, car les systèmes à taux multiples faussent la structure de la consommation et conduisent inévitablement à de fortes pressions visant à faire appliquer le taux réduit à un éventail toujours plus large de

biens et services. Néanmoins, la plupart des États appliquant déjà un taux normal et un taux réduit, la solution idéale ne sera pas adoptée. Il sera donc important que l'écart reste aussi faible que possible et ne concerne qu'un éventail limité de produits. Les objectifs redistributifs devraient être réalisés au moyen du système réformé de transferts monétaires mieux ciblés que l'administration centrale compte mettre en place. Pour que le taux global des prélèvements puisse être maintenu à un bas niveau, leur assiette doit être aussi large que possible. Dans ces conditions, la décision de ne pas inclure la construction résidentielle dans la base d'imposition entraînera de fortes pertes de recettes, et il faudrait envisager d'intégrer progressivement cette catégorie de dépenses dans l'assiette. Un accord sur les taux et sur l'assiette de la GST s'est révélé difficile, et il faut maintenant déployer d'importants efforts pour finaliser tous les aspects de cette taxe.

La revente de biens immobiliers est soumise à d'importantes taxes sur les transactions qui s'appliquent à la valeur totale du bien. Ces prélèvements nuisent à la fluidité du marché et donnent lieu à des paiements parallèles en espèces. Il vaudrait mieux développer les impôts périodiques sur le patrimoine. Des progrès ont également été réalisés dans la réduction des droits de douane au cours de la décennie écoulée, même si la crise a remis en cause le projet d'appliquer à compter de 2010 un droit de douane normal de 5 % sur les biens manufacturés. Le gouvernement devrait maintenant fixer un calendrier précis pour la réalisation de cet objectif.

Le gouvernement a présenté un projet de loi relatif à un nouveau Code des impôts directs qui devrait entrer en vigueur en 2012. Le seuil d'imposition des revenus est relevé à peu près au même rythme que l'inflation depuis sa dernière majoration en 2010. En conséquence, de nombreux contribuables à faible revenu échapperont à l'impôt, ce qui permettra de réduire ses coûts d'administration. Toutefois, la proportion de ménages qui acquittent un impôt sur le revenu est déjà faible. De surcroît, 70 % des paiements totaux d'impôts sont imputables à 4 % à peine des contribuables. Étant donné le niveau de développement de l'Inde, il y aurait lieu d'alléger davantage l'impôt sur le revenu pour y substituer une taxe sur la consommation, de manière à encourager l'épargne. Cependant, les propositions visant à alléger encore la fiscalité de l'épargne, notamment en exonérant les cotisations aux régimes de retraite et les retraits en capital ainsi que les pensions elles-mêmes, sont excessivement généreuses. En outre, la décision de ne pas abaisser le taux de la taxe sur les plus-values à court terme, et de ne pas instituer de taxe sur les plus-values à long terme, constitue un pas en arrière et perpétuera les pratiques d'évasion fiscale par transformation des revenus en plus-values à long terme.

Suivant le nouveau Code des impôts directs proposé, le taux de l'impôt sur les sociétés serait ramené de près de 34 % en 2009 à 30 % en 2012, et son assiette serait élargie. À l'heure actuelle, un certain nombre de dépenses fiscales (amortissement accéléré, déductions au titre de la recherche-développement et déductions par secteur) érodent considérablement le rendement de cet impôt. Il est prévu de supprimer la totalité des déductions par secteur et des exonérations temporaires, y compris celles en faveur des zones économiques spéciales approuvées après 2014. Les déductions doivent être remplacées par un taux d'amortissement de 100 % pour l'année où l'investissement est réalisé, dans des secteurs d'activité spécifiés. Toutefois, ce dispositif tendra à favoriser les activités capitalistiques par rapport au précédent régime fiscal qui autorisait les exonérations temporaires, ce qui amplifiera la distorsion à l'encontre des projets à forte intensité de main-d'œuvre induite par la législation sur la protection de l'emploi. Cela dit, le taux minimum effectif de l'impôt sur les sociétés payable au cours d'une année donnée a été relevé, de manière à neutraliser les

incitations à réaliser des investissements très élevés en relation avec les bénéfices courants. Cela crée un nouveau biais dans le système fiscal en faveur des grandes sociétés établies, qui disposent d'amples bénéfices leur permettant de compenser des amortissements supplémentaires, par rapport aux jeunes entreprises qui ne font pas encore de bénéfices. À terme, une meilleure solution consisterait à éliminer les abattements spéciaux tels que l'amortissement accéléré, et à réduire encore le taux de base de l'impôt sur les sociétés.

Le secteur bancaire a bénéficié de l'entrée de nouveaux établissements et sa capitalisation est globalement satisfaisante

La concurrence s'est intensifiée dans le secteur bancaire, car de nouvelles banques privées ont été autorisées à y entrer et les taux d'intérêt ont été libéralisés. Les banques publiques gardent une position dominante, mais leur part de marché s'est rapidement contractée. Ces réformes ont entraîné des gains d'efficacité et une compression des marges d'intermédiation. En général, les bilans des banques apparaissent solides, et les tests de résistance montrent que le secteur pourrait faire face à une nette dégradation de la rentabilité des prêts. De plus, le système dans son ensemble paraît bien placé pour satisfaire aux nouvelles exigences réglementaires de l'accord de Bâle III, étant donné que le niveau de fonds propres de base des banques est élevé et que leurs ratios d'endettement sont plus bas que dans beaucoup d'autres pays. L'Inde est donc bien partie pour mettre en œuvre son cadre national concernant les exigences de fonds propres de Bâle III, et elle modifie ses systèmes comptables afin d'assurer la convergence avec les normes internationales d'information financière (IFRS). Toutefois, un petit nombre de banques publiques, dont beaucoup ont bénéficié d'injections de capitaux publics au cours des années 90, auront encore besoin de fonds propres supplémentaires. Il est nécessaire de mettre fin à ce cycle de renflouements en relevant le seuil des participations privées, et en réduisant encore l'engagement capitalistique de l'État dans les banques du secteur public, pour éviter que celles-ci ne continuent de bénéficier d'une garantie implicite qui restreint la concurrence. Dans la mesure où ces établissements restent dans le secteur public, les restrictions relatives aux droits de vote des gros actionnaires doivent être levées. Afin de surmonter l'inertie bureaucratique, il convient d'aligner plus étroitement les conditions de travail sur celles du secteur privé. La concurrence devrait s'intensifier lorsque les lignes directrices sur l'entrée de nouvelles banques privées seront appliquées, et que le cadre relatif à l'entrée de nouvelles banques étrangères sera amélioré.

En dehors des grandes banques commerciales, la distribution du crédit est assurée par les banques rurales et les coopératives ; les unes et les autres sont généralement contrôlées par les États et dans nombre de cas, elles ont été très mal gérées. Compte tenu de la multiplication des créances improductives dans les portefeuilles de ces établissements, une aide publique substantielle a été nécessaire à plusieurs reprises. Des réformes (y compris une amélioration de la surveillance exercée par les autorités de tutelle) ont été récemment appliquées dans ce secteur, mais elles n'ont pas encore entraîné d'amélioration. La tutelle pesante des États a nui aux performances de ces établissements ; il faut donc s'employer activement à les transformer en banques privées de taille plus modeste, libérées de la présence de l'État actionnaire. En outre, la surveillance réglementaire des coopératives doit être modernisée, en particulier de façon à assurer une séparation nette entre leur direction et les autorités de régulation.

Les institutions de microfinance privées ont commencé depuis peu à accroître leurs prêts aux pauvres des zones rurales, de même que des groupes d'entraide financés par les banques, ce qui permet d'améliorer l'inclusion financière. En revanche, les banques ne sont pas parvenues à nouer des relations directes avec les pauvres, que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural, même si la banque centrale insiste pour que l'ouverture de nouvelles succursales urbaines s'accompagne de la création de nouvelles succursales en zone rurale. Bien que les institutions de microfinance ne réduisent pas la pauvreté autant qu'on l'imagine souvent, elles se caractérisent souvent par un faible taux de créances improductives, un rendement confortable de leur portefeuille et une forte demande de la clientèle, malgré l'absence d'une base de données centrale sur les emprunteurs et leur solvabilité. Toutefois, en réponse à des pressions politiques, certains États s'emploient à réglementer les taux d'intérêt et les calendriers de remboursement des prêts. En outre, un rapport de la Banque de réserve de l'Inde (RBI, *Reserve Bank of India*) recommande que les taux d'intérêt soient soumis à un plafond national, et qu'il ne soit accordé qu'un seul prêt par personne. Or, les mesures de ce type ont presque toujours des effets préjudiciables à ceux qu'elles sont censées aider, et elles devraient être évitées. Il vaudrait mieux se prémunir contre le risque de surendettement en améliorant les bases de données sur la solvabilité.

Une libéralisation plus poussée est nécessaire pour améliorer les performances des banques et des autres prêteurs

De nouvelles réformes s'imposent aussi pour assouplir les contraintes d'exploitation étendues et particulièrement prescriptives qui s'appliquent au secteur financier, en particulier l'obligation faite aux banques de prêter une proportion déterminée de leurs fonds à certains secteurs de l'économie. S'agissant de l'agriculture, les objectifs de crédit à ce secteur pourraient aboutir à un surendettement, car les revenus agricoles augmentent beaucoup moins rapidement que les actifs bancaires, ce qui se traduit périodiquement par des annulations de créances. Jusqu'ici, le champ d'application des crédits aux secteurs prioritaires a été réexaminé périodiquement, de nouveaux secteurs d'importance grandissante aux yeux de l'État y étant ajoutés. Une plus grande liberté d'action des banques pourrait aboutir à une meilleure affectation du capital, mais à en juger par l'expérience des économies avancées, il faut lever progressivement ces restrictions, de manière à éviter l'impact négatif d'un gonflement soudain du crédit au secteur privé. Quoi qu'il en soit, étant donné que l'économie s'est considérablement renforcée depuis que ce système a été mis en place, un réexamen du système de prêts aux secteurs prioritaires qui oriente le crédit bancaire vers des secteurs choisis par les pouvoirs publics serait sans doute de mise.

En outre, les banques et les compagnies d'assurances sont tenues d'investir une bonne partie de leurs actifs en titres d'État. Du fait de cette restriction, le marché des obligations d'État est étroit, avec peu de produits dérivés. Cela se traduit par un marché des obligations de sociétés peu développé, qui contraste de manière saisissante avec le dynamisme du marché boursier au comptant et du marché des instruments dérivés sur actions. Le gouvernement a publié des directives en vue de l'introduction de contrats d'échange sur risque de défaillance (CDS, *Credit Default Swaps*) pour les obligations de sociétés, ce qui devrait faciliter le développement d'un marché des obligations de sociétés. Le décollage du

marché d'actions indien montre que les institutions créées par des organismes du secteur public peuvent devenir des établissements d'envergure mondiale extrêmement dynamiques quand elles sont intégrées dans un secteur privé correctement réglementé. Cet exemple incite à penser que le marché des obligations d'État pourrait être transformé s'il était transféré au secteur privé.

Lorsqu'on s'interroge sur ce que devrait être l'environnement réglementaire du secteur financier en Inde, il faut garder à l'esprit que dans les économies avancées, aucun modèle particulier de réglementation ne s'est montré plus efficace que les autres. Toutefois, il apparaît qu'en Inde l'arbitrage réglementaire est pratiqué au sein du secteur financier. Cela conduit à penser qu'il faut simplifier le partage des responsabilités entre les principales autorités de tutelle, de façon à réduire les chevauchements de compétences. Les divers organismes de régulation qui couvrent à l'heure actuelle le secteur de la gestion d'actifs (assurance-vie, fonds communs de placement et fonds de pension) pourraient être fusionnés. En tout état de cause, le gestionnaire du régime de retraite national (NPS, *National Pension Scheme*) ne devrait pas en être également le régulateur. Enfin, il est nécessaire de moderniser et de codifier les lois parfois obsolètes qui régissent le secteur financier.

L'éducation se développe rapidement, mais il faut promouvoir la scolarisation et l'assiduité

Les dépenses publiques d'éducation sont relativement stables en pourcentage du PIB. Dans le contexte d'une croissance rapide et soutenue, l'accroissement des dépenses publiques et privées en termes absolus a assuré une nette augmentation du nombre d'enseignants et un développement marqué des infrastructures éducatives. Des progrès considérables ont été accomplis en termes d'augmentation des inscriptions et de réduction des disparités entre garçons et filles, surtout dans l'enseignement primaire. L'objectif du gouvernement d'instaurer une scolarisation universelle au niveau élémentaire (jusqu'en huitième année) est près d'être atteint. Néanmoins, les taux d'abandon élevés et la faible assiduité scolaire continuent de poser des problèmes. Au demeurant, les taux de scolarisation aux niveaux secondaire et supérieur sont médiocres en comparaison internationale et beaucoup plus faibles pour les filles que pour les garçons, même si l'écart se réduit. Il subsiste de fortes disparités de taux d'inscription entre États, et plusieurs minorités officiellement répertoriées restent défavorisées. Pour la première fois, la loi de 2009 sur le droit à l'éducation consacre le droit de tous les enfants à une éducation élémentaire gratuite et obligatoire. Elle devrait donner un coup d'accélérateur aux inscriptions. Ce texte est complété par d'autres initiatives destinées à encourager l'assiduité, notamment la mise en place d'un programme national de déjeuner scolaire gratuit pour les élèves des écoles élémentaires. La mise en place d'autres programmes ciblés, notamment destinés à améliorer la santé des enfants, contribuerait aussi à tirer vers le haut les résultats du système éducatif.

Le secteur privé représente une part croissante des effectifs scolarisés, en particulier dans l'enseignement supérieur. Cette expansion va probablement se poursuivre et les politiques publiques doivent garantir l'accès au secteur éducatif privé à tous les segments de la population. Les autorités ont mis en œuvre des réformes qui font obligation aux écoles privées d'attribuer un quart de leurs places aux boursiers d'État. Dans l'idéal, ces places devraient être réservées aux élèves les plus défavorisés sur le plan économique. Les

frais de scolarité sont élevés pour certains cursus supérieurs, en particulier dans les établissements privés. Les politiques publiques assurent un accès préférentiel aux groupes minoritaires officiellement répertoriés comme étant défavorisés, notamment grâce à des droits réduits. Toutefois, certains éléments indiquent que l'aisance financière reste un important déterminant de l'accès des jeunes aux études supérieures. Afin d'atténuer les contraintes de crédit, un programme de prêts étudiants est proposé par le biais des banques commerciales. Toutefois, ce dispositif a un caractère plus commercial que dans beaucoup d'autres pays, et l'accès à l'enseignement professionnel est moins bien assuré. Afin de promouvoir l'accès à ces crédits, il faudrait offrir des garanties de prêts publiques aux étudiants remplissant les conditions requises. Il pourrait même être souhaitable de mettre en place un programme de prêts publics pour tout ou partie des étudiants, assorti, si possible, d'un système de remboursement en fonction des revenus. De la sorte, les autorités auraient plus de latitude pour déterminer les conditions d'accès aux prêts ainsi que les conditions de remboursement.

L'amélioration de la qualité de l'enseignement reste un enjeu majeur

Les taux d'alphabétisation se sont nettement améliorés, et sont aujourd'hui proches de 100 % pour les cohortes jeunes. Cependant, les résultats de tests réalisés auprès des élèves révèlent des lacunes générales dans les acquis scolaires. Il convient d'améliorer l'efficacité des enseignants, en renforçant les mécanismes de responsabilisation et d'incitation auxquels ils sont soumis. L'absentéisme des enseignants pose depuis longtemps un grave problème en Inde. Même s'il existe des signes d'amélioration, les enseignants des établissements publics se montrent toujours moins assidus et moins actifs que ceux des écoles privées ou que les enseignants contractuels, alors qu'ils sont beaucoup mieux rémunérés. Il faut réformer les conditions d'emploi des enseignants du secteur public, en renforçant les clauses de licenciement pour performances insuffisantes. En outre, les communautés locales devraient pouvoir intervenir davantage dans le processus de recrutement. Deux États indiens, l'Himachal Pradesh et le Tamil Nadu, participent au Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), ce qui permettra aux responsables publics et autres parties prenantes de disposer de précieuses informations comparables au plan international sur les progrès des élèves. Étant donné l'étendue et la diversité du pays, les tests scolaires s'inscrivant dans des cadres internationaux devraient être adoptés par d'autres États.

Accroître le nombre des enseignants et améliorer leur perfectionnement peut contribuer à rehausser la qualité de l'instruction. Le nombre d'élèves par enseignant est élevé, et les enseignants doivent souvent faire classe simultanément à des enfants de niveaux différents. Cela tend à réduire le temps qui peut être consacré à chaque élève. Les autorités comptent abaisser fortement le nombre d'élèves par enseignant, ce qui devrait améliorer la qualité de l'enseignement. Le cas échéant, des enseignants contractuels devraient être recrutés en complément des enseignants réguliers, de manière à assurer un bon rapport coût-efficacité. Les filières de perfectionnement des enseignants doivent devenir plus accessibles et plus efficaces. Une grande partie des enseignants sont mal préparés aux difficultés qu'ils rencontreront en classe et sont dépourvus de qualifications postsecondaires. La qualité de la formation des enseignants varie considérablement, car de nombreux établissements de formation manquent de ressources et utilisent des

programmes obsolètes. Des réformes d'envergure dans l'enseignement supérieur contribueraient à améliorer la qualité des programmes de formation initiale des enseignants et l'accès à ces programmes. Néanmoins, il faut aussi améliorer la formation en cours d'emploi et la rendre plus accessible.

*Une réforme de la réglementation
et du financement de l'enseignement supérieur
s'impose pour améliorer sa qualité et favoriser
son développement*

Quelques établissements indiens d'enseignement supérieur figurent en bonne place dans les classements internationaux, mais au total, de nombreux diplômés reçoivent apparemment une formation inadaptée au monde du travail. La réglementation, souvent inefficace, restreint les choix et entrave l'entrée de nouveaux acteurs et l'innovation. Plusieurs projets de réforme récents pourraient s'avérer utiles à cet égard. La mise en place proposée d'un nouvel organisme général de régulation, le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (*National Council for Higher Education and Research*), réduirait les chevauchements entre les différents organes de tutelle. Toutefois, le Conseil devrait adopter une approche réglementaire plus souple, et accorder davantage d'autonomie aux universités et aux établissements d'enseignement postsecondaire (*colleges*). Les établissements d'enseignement professionnel doivent aussi bénéficier d'une plus grande autonomie de gestion, et il faut resserrer encore leurs liens avec les entreprises, pour améliorer la qualité des programmes et garantir leur pertinence. Des réformes distinctes pourraient simplifier les procédures de fonctionnement des établissements étrangers en Inde, mais d'autres exigences et restrictions risquent de dissuader certains prestataires. Il faut aussi clarifier les règles applicables aux cursus offerts conjointement par des établissements indiens et étrangers. Le besoin de mécanismes d'assurance-qualité efficaces est particulièrement urgent en Inde, étant donné l'expansion rapide des prestataires privés. Le gouvernement s'oriente vers la mise en place d'un système d'homologation obligatoire et vers l'ouverture du marché à de nouveaux organismes d'homologation, ce qui devrait améliorer la couverture.

Afin de renforcer les incitations à améliorer les performances, il faut veiller à ce qu'une plus grande proportion des financements publics dépende des résultats des évaluations d'assurance-qualité. Pour compléter ce dispositif, on pourrait accroître les financements sur projet, octroyés par voie d'appel à la concurrence, afin de stimuler la productivité de la recherche. Les autorités doivent aussi faire davantage pour assurer une croissance suffisante des effectifs enseignants à l'université. On observe déjà des pénuries généralisées et un recours massif aux contractuels pour pourvoir des postes vacants. Étant donné la faiblesse des capacités de recherche et de formation postlicence dans de nombreux établissements, l'offre de jeunes enseignants universitaires risque de rester insuffisante. La rémunération est compétitive selon les critères locaux, mais non par rapport aux autres pays, et il faudrait explorer les possibilités de recruter et de retenir les universitaires les plus brillants. L'importance donnée actuellement à l'expérience, et en particulier à l'ancienneté, comme critère de promotion, pourrait décourager les jeunes enseignants de valeur et doit être reconsidérée.

Chapitre 1

Maintenir la croissance et améliorer le niveau de vie

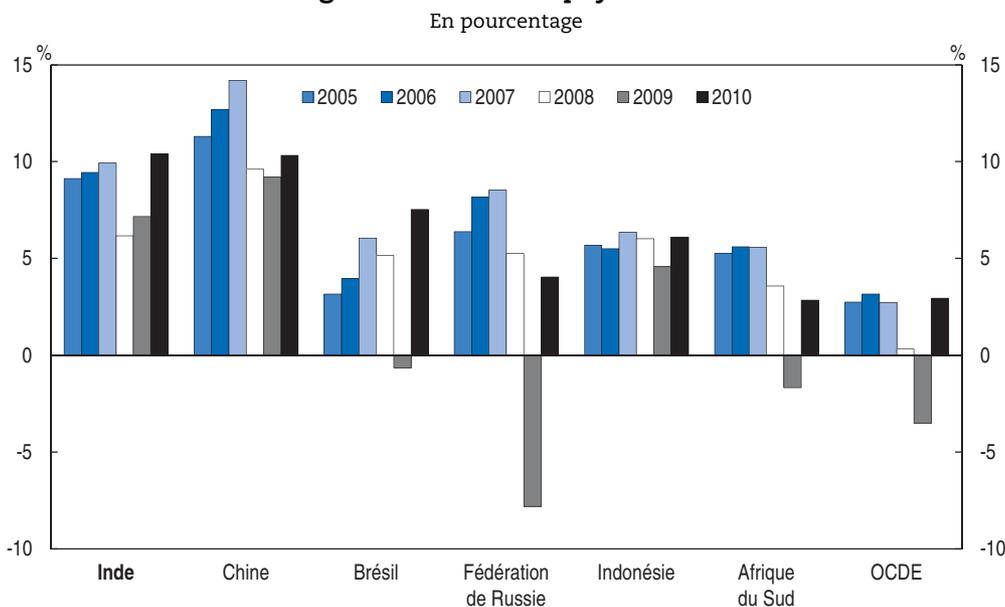
L'Inde a connu, ces dernières années, l'un des taux de croissance les plus élevés au monde, sous l'effet d'investissements importants de la part des entreprises. Le pays, qui n'a pas été épargné par la crise financière mondiale, a subi un ralentissement relativement modéré malgré la sécheresse sévère qui a frappé la production agricole. La reprise a été portée par une forte demande intérieure, avec l'aide d'une politique monétaire et budgétaire expansionniste, et l'économie a retrouvé une trajectoire de croissance forte. Pour prolonger l'expansion actuelle, il sera essentiel d'adopter des politiques macroéconomiques prudentes, étant donné les risques entourant l'inflation, qui a été élevée, et les flux volatiles de capitaux. Le pays devra également s'engager résolument sur la voie de l'assainissement budgétaire s'il veut continuer à réduire l'ample déficit apparu au lendemain du ralentissement économique. Il devra aussi poursuivre les réformes structurelles pour maintenir une croissance élevée à long terme. L'environnement dans lequel opèrent les entreprises privées reste difficile par rapport à beaucoup d'autres pays. Si l'infrastructure s'améliore dans certains secteurs clés, en partie grâce à un accroissement des investissements privés, il existe des goulets d'étranglement qui sont une menace pour l'économie, et il faudra s'efforcer d'intensifier la concurrence et de maintenir le dynamisme des investissements. Le développement économique rapide a stimulé le niveau de vie et réduit la pauvreté, mais le nombre d'Indiens vivant dans l'indigence reste élevé. Il faudra renforcer les systèmes de protection sociale et l'accès à la santé et à l'éducation pour que la poursuite d'une croissance vigoureuse profite au plus grand nombre. Des réformes du marché du travail seront également nécessaires pour promouvoir la création d'emplois.

L'Inde a connu une forte croissance et les perspectives sont favorables

Avant la récession, le pays connaissait des conditions florissantes

Ces dernières années, l'économie indienne était l'une des plus dynamiques au monde. Entre 2005 et le début de la récession mondiale, l'économie indienne affichait une croissance annuelle moyenne de 9 %, dénotant un bond sans précédent par rapport à la croissance déjà élevée enregistrée au début des années 2000. Parmi les grandes économies émergentes, seule la Chine avait connu un taux de croissance plus fort (graphique 1.1). Durant cette période, l'intégration de l'Inde dans l'économie mondiale s'était poursuivie au rythme de l'expansion vigoureuse des exportations, en particulier de produits manufacturés, de logiciels et de services aux entreprises (tableau 1.1). Cependant, contrairement à beaucoup d'économies émergentes où la croissance était largement tirée par les exportations, l'expansion indienne était portée par la demande intérieure. En effet, durant les années précédant la récession mondiale, les exportations nettes avaient plutôt ralenti la croissance. Les investissements privés, qui bénéficiaient de la poursuite de la libéralisation et d'une forte épargne privée (voir plus loin), étaient un moteur essentiel de la croissance. La consommation privée progressait elle aussi rapidement, sans toutefois suivre le rythme de l'investissement, dont la part dans le PIB poursuivait sur la courbe ascendante amorcée à la fin des années 90. En comparaison, la contribution de la consommation des administrations publiques était peu importante, l'administration centrale et celles des États ayant beaucoup œuvré pour réduire leurs vastes déficits budgétaires.

Graphique 1.1. **Croissance du PIB en Inde, dans d'autres grandes économies émergentes et dans les pays de l'OCDE**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932435568>

Tableau 1.1. Indicateurs macroéconomiques

	Part en % dans le PIB 2004-09	Moyenne 1998-2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB								
								Trois premiers trim.
PIB réel, coût des facteurs		6.1	9.5	9.6	9.3	6.8	8.0	8.6
Agriculture, sylviculture et pêche	18.2	1.8	5.1	4.2	5.8	-0.1	0.4	5.7
Secteur non agricole	81.8	7.3	10.5	10.8	10.1	8.2	9.4	9.1
Industrie	19.9	5.5	8.5	12.9	9.2	4.0	8.3	8.8
Construction	8.2	9.0	12.8	10.3	10.7	5.4	7.0	9.0
Services	53.7	7.9	11.0	10.1	10.3	10.1	10.1	9.3
PIB réel, prix du marché		6.2	9.3	9.3	9.8	4.9	9.1	10.1
Consommation privée	58.6	4.9	8.5	8.3	9.3	7.7	7.3	8.3
Consommation publique	10.8	3.6	8.9	3.7	9.5	10.7	16.4	4.7
Formation de capital fixe	31.7	9.5	16.2	13.8	16.2	1.5	7.3	16.1
Exportations	20.9	16.1	25.8	20.0	5.9	14.4	-5.5	14.7
Importations	25.8	10.2	32.5	21.3	10.2	22.7	-1.8	5.7
PIB réel par habitant (coût des facteurs)		4.3	7.8	8.0	7.8	5.3	6.5	7.2
Finances des administrations publiques (% du PIB)								
								Données annuelles
Recettes courantes		17.5	19.1	20.4	21.3	19.9	19.1	18.4
Dépenses courantes		23.3	21.8	21.7	21.5	24.3	24.8	22.2
Dépenses courantes moins recettes		-5.8	-2.7	-1.3	-0.2	-4.3	-5.8	-3.8
Dépenses d'investissement		3.7	4.2	4.1	4.9	4.3	4.4	4.1
Autres dépenses moins les recettes		-0.9	-0.4	0.0	-1.0	-0.2	-0.6	-0.6
Déficit budgétaire		-8.6	-6.5	-5.4	-4.1	-8.5	-9.5	-7.3
Dettes brutes (fin de période)		74.1	78.5	74.7	70.1	72.7	70.8	66.3
Balance des paiements								
								Trois premiers trim.
Balance des opérations courantes (milliards USD)		1.4	-9.9	-9.6	-15.7	-27.9	-38.4	-38.9
Balance des opérations courantes (% du PIB)		0.2	-1.2	-1.0	-1.3	-2.4	-2.7	-2.7
Solde du commerce des marchandises (% du PIB)		-3.0	-6.2	-6.5	-7.4	-9.8	-8.6	-
Exportations de marchandises		17.6	22.0	25.1	14.6	28.4	0.5	27.0
Importations de marchandises		17.8	30.3	24.1	20.0	35.7	1.3	21.1
Solde du commerce des services (% du PIB)		1.1	2.8	3.1	3.1	4.4	2.6	-
Exportations de services		23.2	32.0	30.3	9.0	34.4	-7.1	34.5
Exportations de services aux entreprises et de logiciels		44.9	42.5	41.9	10.8	29.8	-3.0	32.3
Importations de services		17.9	22.6	30.7	3.4	15.9	18.3	44.6
Dettes extérieures (% du PIB), fin de période		21.2	16.8	17.5	18.0	20.3	18.0	16.9
Réserves internationales (milliards USD, fin de période)		71.1	151.6	199.2	309.7	252.0	279.1	304.8 ¹
Réserves internationales (% du PIB)		12.6	18.2	21.0	25.0	20.8	20.2	17.5 ¹

Note : Sauf indication contraire, les données sont présentées en termes de taux de croissance en roupies et sur la base d'un exercice budgétaire (par ex. 2009 renvoie à l'exercice budgétaire 2009-10, qui va d'avril 2009 à mars 2010). Les chiffres des finances publiques pour 2010 sont basés sur les données de la RBI les prévisions de l'OCDE pour le PIB. Le déficit de la balance courante en pourcentage du PIB est calculé à partir de données désaisonnalisées.

1. En fin d'exercice.

Source : CEIC, ministère des Finances, RBI et estimations de l'OCDE.

La croissance était aussi largement répartie sur les différents secteurs. L'agriculture bénéficiait de pluies de mousson supérieures à la moyenne. Dans les autres secteurs, la croissance était dynamisée par une forte rentabilité. Les activités manufacturières continuaient à afficher d'excellents résultats, de même que certains secteurs de services, y compris les services aux entreprises, et les services de télécommunications et de transports aériens libéralisés. La croissance était aussi bien répartie géographiquement puisqu'elle avait décollé depuis le début des années 2000 dans tous les grands États, à

l'exception du Rajasthan. Toutefois, les bénéfiques restaient très inégaux. Certains États où la croissance avait été relativement lente, notamment le Bihar, le Maharashtra et l'Orissa, avaient commencé à rattraper les autres, tandis que les États les plus dynamiques comme le Haryana au nord et le Kerala au sud continuaient à caracoler en tête. Par contre, au Madhya Pradesh, en Uttar Pradesh et dans le Bengale occidental, trois des États les plus peuplés et les moins développés, la croissance restait inférieure à la moyenne nationale.

La période d'avant la crise était aussi caractérisée par un degré élevé de stabilité macroéconomique, qui faisait écho à une conjoncture économique généralement favorable dans les économies avancées. Même si l'inflation avait légèrement augmenté à la fin de 2008, en partie sous l'effet de la flambée des prix internationaux des matières premières, elle n'avait jamais dépassé de beaucoup la cible théorique de 4 à 5 % retenue par la Banque de réserve de l'Inde (Reserve Bank of India, RBI). La demande intérieure et les importations étant fortes, le solde des transactions courantes était passé dans le rouge au milieu des années 2000. Cependant, le déficit restait inférieur à 2 % du PIB et les entrées de capitaux étaient importantes. Le cours des actions grimpait en flèche, et l'indice Sensex avait plus que doublé entre 2005 et 2007 ; même si le coefficient de capitalisation des résultats augmentait beaucoup, son niveau de départ était inférieur à la moyenne à long terme et au début de 2008, il restait bien en deçà des meilleurs niveaux antérieurs. Durant cette période, les finances publiques avaient encore été beaucoup renforcées, grâce à la loi adoptée en 2003 par le gouvernement central sur la responsabilité budgétaire et la gestion du budget (Fiscal Responsibility and Budget Management Act, FRBM) et à des législations similaires adoptées au niveau des États qui fixaient des cibles pour la réduction du déficit budgétaire (chapitre 2). Entre 2003-04 et 2007-08, le déficit budgétaire brut des administrations publiques était tombé de quelque 8 % à 4 % du PIB.

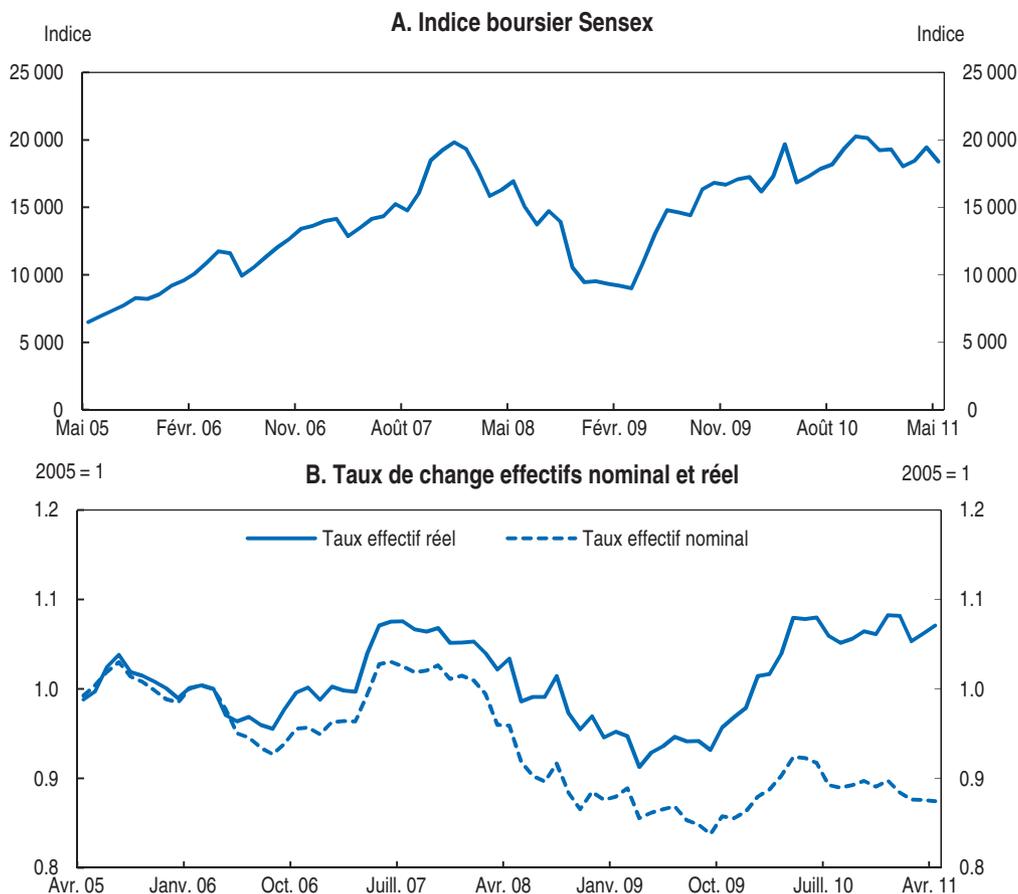
L'Inde a bien résisté à la récession mondiale

L'Inde n'a pas été épargnée par la crise mondiale mais elle a continué à se distinguer par ses résultats. La croissance n'est jamais tombée au-dessous de 5 % puis elle a vigoureusement rebondi. L'économie indienne est devenue plus sensible aux cycles économiques mondiaux et, comme dans beaucoup d'autres économies émergentes, le commerce international a été l'un des principaux mécanismes de transmission du ralentissement au niveau mondial. Même si le pays reste relativement fermé au regard des normes internationales, la part des exportations dans le PIB avait rapidement augmenté avant la récession, pour quasiment doubler entre 1998 et 2008, et s'établir à 24 %. En outre, la part de valeur ajoutée dans les exportations indiennes est relativement élevée, en particulier par rapport à de nombreuses économies asiatiques à forte intensité d'exportations, où les industries exportatrices sont souvent un maillon parmi tant d'autres de la chaîne logistique internationale. Par ailleurs, même si l'Inde a continué à réorienter ses échanges vers les économies émergentes, notamment la Chine, de nombreux secteurs d'exportation parmi les plus performants sont dépendants du secteur des entreprises dans les économies avancées. À la mi-2008, les premiers à-coups du commerce mondial ont fait vaciller les exportations indiennes, puis peu de temps après les importations. Les exportations en volume ont baissé de quelque 5½ pour cent en 2009. Alors que le commerce des services est généralement moins sensible aux cycles économiques, les exportations de services ont moins bien résisté que les exportations de marchandises. Les services aux entreprises et les exportations de logiciels ont affiché de meilleurs résultats que les autres secteurs exportateurs de services, ce qui traduit peut-être une nouvelle demande des entreprises mondiales à la recherche d'économies de coûts. L'effondrement

de la demande mondiale a été compensé par la chute des cours du pétrole, qui a réduit la facture des importations d'hydrocarbures et contribué à modérer l'inflation.

Tout comme l'importance croissante des exportations a augmenté l'exposition du secteur réel à l'effondrement du commerce mondial, la plus grande intégration financière du pays au niveau international a amplifié le choc initial de la récession par le biais des circuits financiers. Cependant, le système bancaire indien n'était que peu directement exposé aux marchés du crédit immobilier à haut risque (Mohanty, 2009). En outre, la part de marché des banques étrangères en Inde est relativement modeste. Toutefois, le secteur des entreprises est dépendant des capitaux extérieurs (Subbarao, 2009). Comme d'autres économies émergentes, l'Inde a souffert lorsque, manquant de liquidités, les entreprises et les banques des économies avancées ont réduit leurs avoirs à l'étranger pour consolider leurs bilans. Au début de 2008, alors que les marchés boursiers et la confiance des entreprises commençaient à vaciller et que la situation des banques internationales devenait de plus en plus préoccupante, l'Inde, comme de nombreuses économies émergentes, a connu de fortes sorties de capitaux. Les emprunts commerciaux à l'étranger ont fortement ralenti pour se contracter brièvement au début de 2009. L'indice Sensex a chuté de près de moitié après avoir culminé à la fin de 2007 (graphique 1.2a) alors que le taux de change effectif a faibli d'environ 13 % durant 2008 (graphique 1.2b). En raison du

Graphique 1.2. **Cours des actions et taux de change effectifs**



Note : Taux de change effectif ramené en valeur réelle par application de l'IPC.

Source : CEIC et BRI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932435587>

tarissement des sources étrangères de capitaux, les entreprises se sont tournées vers les marchés de crédit locaux, qui ont été soumis à de fortes pressions, et le taux interbancaire au jour le jour a dépassé 20 % en octobre 2008. Il n'est pas rare que les marchés du crédit à court terme connaissent de brèves périodes de tensions en Inde. Par exemple, durant le premier semestre 2007 et au début de 2008, les taux au jour le jour ont flambé à des niveaux encore plus élevés sous l'effet de besoins de liquidités temporaires, y compris pour l'acquittement d'obligations fiscales. Mais à la fin de 2008, les taux sont restés bien supérieurs à l'objectif fixé pendant une période inhabituellement longue. Contrairement aux investissements de portefeuille, l'investissement direct étranger (IDE) a bien résisté durant toute la crise et les flux nets de capitaux sont restés positifs, ce qui témoigne de la confiance des investisseurs dans les perspectives à long terme de l'économie indienne.

Les envois de fonds des travailleurs à l'étranger restent une source importante de financement extérieur et de revenus des ménages. Juste avant la crise, les recettes nettes de transferts privés, constituées essentiellement des envois de fonds de l'étranger, augmentaient à un taux annuel d'environ 30 %. Ces flux ont fortement ralenti en 2008, pour rebondir rapidement par la suite. En réalité, l'Inde a mieux résisté que la plupart des autres économies émergentes dans lesquelles les envois de fonds jouent un rôle primordial (Mohapatra et Ratha, 2010). Cela peut s'expliquer en partie par la plus grande diversité de destinations des migrants indiens. Alors que les migrants originaires d'autres économies émergentes sont très concentrés dans certaines régions ou certains pays, notamment aux États-Unis, deux cinquièmes environ des migrants indiens sont installés dans les États du Golfe, un cinquième en Amérique du Nord et le reste en Australie, en Europe et dans quelques autres pays. La récession ayant frappé moins durement la région de Golfe que beaucoup d'économies avancées, surtout avant 2010, la plupart des travailleurs indiens dans cette région ont pu s'y maintenir dans des emplois avec des revenus réguliers durant la phase la plus aigüe de la récession mondiale. En outre, la dépréciation de la roupie peut avoir amené les Indiens non-résidents à liquider leurs actifs et à rapatrier les capitaux libérés.

Durant le deuxième semestre 2008, avec le tassement des exportations et la détérioration des conditions financières, la croissance de la production industrielle, qui s'était déjà modérée, a enregistré un ralentissement brutal et généralisé. L'investissement des entreprises a également fléchi et s'est même brièvement contracté. La dépendance vis-à-vis des emprunts à l'extérieur pour financer les achats de biens d'équipement et la diminution des prêts accordés par les banques étrangères à la fin de 2008 ont freiné l'investissement dans certains secteurs. Pourtant, l'investissement a beaucoup moins faibli que dans la plupart des économies avancées. La croissance de la consommation privée a molli parallèlement au recul des échanges et des envois de fonds de l'étranger et à la perte d'emplois dans le secteur formel (ministère du Travail et de l'Emploi – Ministry of Labour and Employment, 2009). Par contre, la consommation publique a considérablement contribué à la croissance durant la phase de récession du fait des mesures de relance budgétaire adoptées et des vastes dépenses engagées avant la crise (voir plus loin).

La résilience de la croissance du PIB durant cette période est d'autant plus impressionnante que les contraintes extérieures ont coïncidé avec l'une des pires sécheresses de l'histoire récente, à laquelle est imputable une chute de la production agricole. Même si l'importance du secteur agricole a régulièrement décliné au cours des dernières décennies, celui-ci représente encore environ 15 % du PIB et reste une source importante de revenus des ménages dans les zones rurales. La mousson, qui tombe entre juin et septembre, est essentielle pour la récolte de saison sèche (*kharij*) de nombreux produits alimentaires. En 2009, la mousson a été inférieure de 22 % à la moyenne enregistrée à long terme (le pire déficit en eau depuis 1972) après un hiver et un printemps relativement secs. Il s'en est suivi une chute brutale de la production de certaines denrées de base et une diminution de la récolte (été) de céréales alimentaires de 12 % par rapport à l'année précédente. Dans l'ensemble, le secteur agricole a progressé de moins de 1 % en 2009, comparé à un taux tendanciel d'environ 3½ pour cent, et le PIB a perdu un demi-point de croissance.

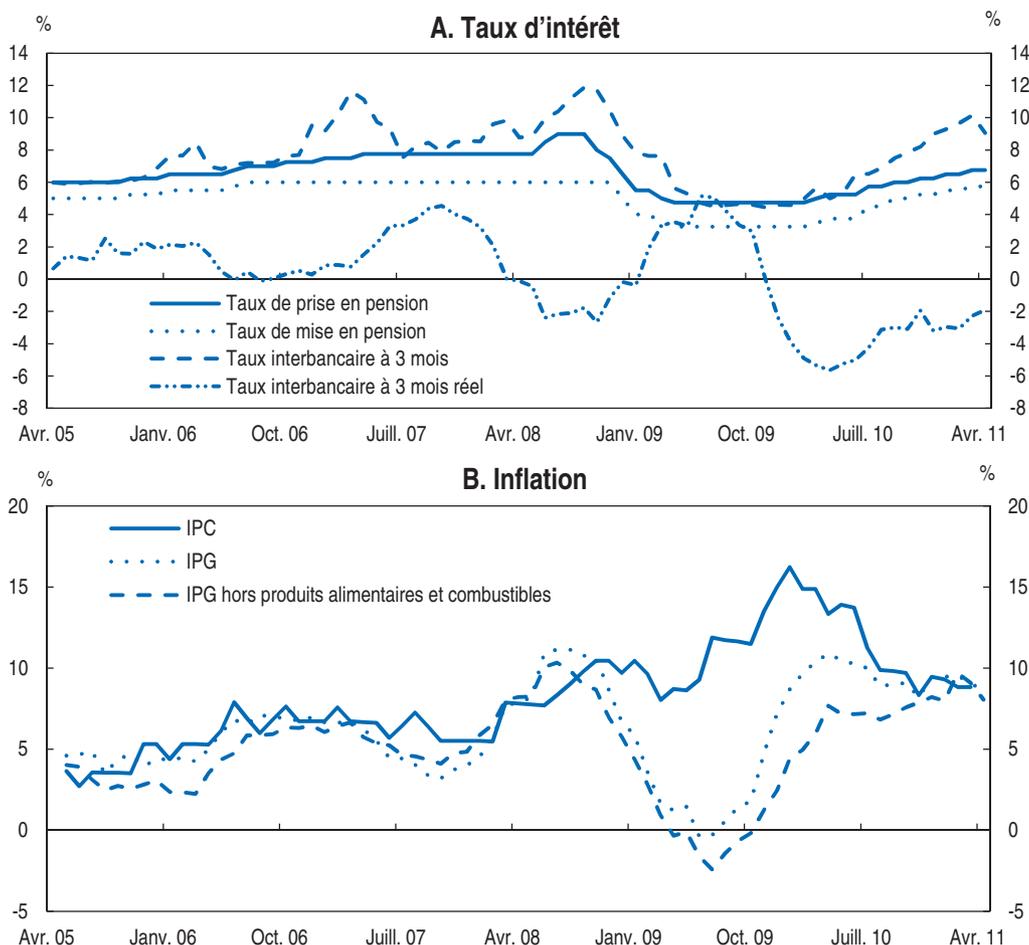
L'adoption de politiques macroéconomiques expansionnistes a amorti la récession et la demande intérieure a dopé la reprise

L'assainissement des finances publiques mené à bien durant les années antérieures à la crise a permis à l'administration centrale de prendre des mesures discrétionnaires pour soutenir la demande. Entre la fin de 2008 et l'adoption d'un budget intérimaire en février 2009, celle-ci a annoncé un certain nombre d'initiatives en matière de fiscalité et de dépenses, notamment des diminutions des droits d'accise (sauf sur les produits pétroliers) et de la taxe sur les services. En même temps, les limites fixées pour les emprunts de l'administration centrale ont été relevées. Ces mesures sont venues s'ajouter à plusieurs grands engagements de dépenses annoncés plus tôt et qui devaient prendre effet en 2008 et au-delà (chapitre 2). Fondamentalement, pour 2008-09, soit au plus fort de la crise mondiale, les dépenses ont augmenté d'environ 2.2 % du PIB. Pour la période 2008-12, les autorités avaient prévu une forte augmentation des dépenses consacrées à l'éducation, à la santé et à l'infrastructure rurale ainsi que du financement destiné au Programme national de garantie de l'emploi rural (National Rural Employment Guarantee Scheme, NREGS), qui, en garantissant un emploi de courte durée aux habitants des zones rurales, a soutenu les revenus ruraux durant la récession (chapitre 2). Entre 2007-08 et 2008-09, le déficit des administrations publiques s'est envolé, passant d'environ 4 % à 8½ pour cent du PIB. Les stabilisateurs automatiques étant faibles en Inde, ce creusement du déficit a résulté surtout des mesures de relance et de l'accroissement déjà programmé des dépenses.

La RBI a énergiquement réagi à la détérioration de l'environnement mondial. Constatant l'accélération des sorties de capitaux, elle est intervenue sur le marché des changes. Les réserves, qui s'étaient accumulées à un rythme soutenu durant les années précédant la crise, ont diminué d'environ 66 milliards USD entre mai 2008 et janvier 2009, ce qui n'est dû qu'en partie à des changements de valeur. Jusqu'à la mi-2008, les autorités avaient resserré la politique monétaire pour atténuer les pressions inflationnistes causées par la flambée des prix des produits de base et la rapidité de la croissance intérieure. Elles ont rapidement changé de politique et opté pour une politique monétaire d'accompagnement, avec un taux de prises en pension réduit de 425 points de base qui s'est établi à 4.75 %,

entre octobre 2008 et avril 2009 (graphique 1.3a). Pour décourager les banques de stocker de l'argent à la RBI, le taux de mise en pension (taux créditeur à court terme de la RBI) a aussi été réduit de 275 points de base. D'autres mesures ont été prises pour atténuer la pression sur les marchés du crédit. Le coefficient de liquidité obligatoire est passé de 9 % à 5 %, ce qui a permis une importante injection de liquidités dans le système bancaire. Le coefficient de réserves obligatoires, qui définit la part minimum des dépôts que les banques doivent détenir en espèces, en or ou en obligations, a aussi été réduit de 100 points de base, passant à 24 %. En 2004, la RBI avait établi un nouveau mécanisme, le Mécanisme de stabilisation du marché (Market Stabilisation Scheme), pour faciliter la gestion de la liquidité compte tenu d'entrées de capitaux rapides et pour lisser les emprunts de l'État par l'intermédiaire du système bancaire commercial. Dans le cadre de ce dispositif, la RBI avait émis des bons du Trésor et des obligations au nom du gouvernement et en avait retenu le produit. Pour doper encore les liquidités, ce mécanisme a été partiellement démantelé au fur et à mesure que la RBI commençait à racheter des titres. Enfin, les restrictions sur les emprunts commerciaux à l'étranger ont été assouplies : relèvement des plafonds sur les coûts des emprunts, élargissement des domaines pour lesquels la modalité d'emprunt automatique est autorisée et relèvement du montant maximum des prêts.

Graphique 1.3. Taux d'intérêt et inflation



Note : Taux d'intérêt ramené en valeur réelle par application de l'IPG.

Source : CEIC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932435606>

Ces mesures ont atténué les pressions financières et contribué à éviter une crise du crédit au paroxysme de la crise financière mondiale. Après s'être envolés, les taux bancaires au jour le jour sont revenus dans le corridor défini par les taux de prise et de mise en pension puis ont continué à baisser au fur et à mesure que la politique monétaire s'assouplissait. L'État a continué de racheter les obligations de stabilisation monétaire, augmentant ainsi les liquidités, de sorte qu'en mars 2009 la totalité de ces titres avaient été absorbés. Toutefois, les banques n'ont répercuté que partiellement, et avec un retard sensible, ces mesures sur leurs taux de prêt, ce qui en a limité l'efficacité. En avril 2009, les fortes réductions des taux directeurs avaient atteint le point le plus bas du cycle mais les taux de base moyens des grandes banques d'État, qui accordent la majorité des prêts, avaient baissé de moins de 100 points de base. Même lorsqu'elles prêtaient à des taux inférieurs aux taux de base, les banques n'appliquaient pas la totalité de la réduction (Islam et Rajan, 2009). En outre, la baisse des taux prêteurs semble avoir été davantage appliquée par les banques d'État que par les banques privées et étrangères, peut-être moins sensibles à la pression morale exercée par la RBI. Même si les coûts des prêts n'ont pas beaucoup diminué, les prêts consentis par les banques ont continué à se multiplier pendant la crise à un rythme soutenu et à peine plus lent.

La reprise en Inde a commencé plus tôt que dans la plupart des grandes économies, sous l'effet de la demande intérieure. Le ralentissement du secteur industriel a été relativement bref et la production s'est accélérée vers la mi-2009. Les pluies généreuses tombées vers la fin de 2009 ont limité les dommages causés au secteur agricole par la médiocrité de la mousson et la récolte de saison humide (*rabi*) a été quasi normale, d'où un fort rebond de la production agricole. La reprise a été renforcée par une bonne mousson en 2010 (ministère des Finances, 2011). Avec l'amélioration de l'économie mondiale, les exportations indiennes ont aussi commencé à se ressaisir, en dépit d'une certaine hésitation au début. Sous l'effet d'une demande intérieure et d'importations fortes, le déficit des paiements courants s'est creusé pour atteindre plus de 3 % du PIB durant le deuxième semestre 2010. Dans ce contexte, l'attention s'est portée sur l'inflation, qui, calculée sur les prix de gros, a dépassé 10 % au début de 2010 (graphique 1.3b). Malgré un fort redressement dans le secteur agricole, les prix alimentaires ont flambé, effet à retardement de la médiocre récolte de l'été 2009. Comme la reprise était bien amorcée et que l'inflation augmentait, au début de 2010 la RBI est revenue sur certaines mesures du plan de relance, en relevant le coefficient de réserves obligatoires puis en augmentant graduellement les taux directeurs. À mesure que les investisseurs mondiaux retrouvaient l'appétit du risque et que les écarts entre les taux d'intérêt en Inde et ceux de la plupart des économies avancées se creusaient, les entrées de capitaux à court terme sont reparties à la hausse.

Une politique macroéconomique prudente sera indispensable pour maintenir l'expansion

L'économie ayant aujourd'hui retrouvé une trajectoire de croissance robuste, le défi consiste à mettre en place des politiques macroéconomiques judicieuses pour maximiser la durée de l'expansion, réduire encore la pauvreté et relever le niveau de vie général. Les modifications en cours de la structure de l'économie indienne, et en particulier le recul de l'investissement public au profit de l'investissement privé, annoncent l'apparition d'un cycle conjoncturel plus marqué. Il sera donc difficile de gérer la phase ascendante du nouveau cycle. À court terme, on prévoit une solide croissance continue, étayée par les

investissements vigoureux des entreprises et la consommation robuste des ménages (tableau 1.2). À la suite d'un vif rebond au sortir de la crise, qui s'est traduit par une croissance proche du potentiel ou supérieure à celui-ci pendant la majeure partie de 2010, les capacités excédentaires sont probablement limitées. Ce facteur, s'ajoutant à une flambée des prix du pétrole et à une nouvelle accélération des prix alimentaires, a induit une inflation élevée et persistante¹. Récemment sont apparus des signes satisfaisants dénotant que la croissance pourrait être en train de se modérer pour revenir à un rythme plus soutenable, tandis que de nouvelles mesures d'assainissement budgétaire et un durcissement de la politique monétaire devraient promouvoir à terme une croissance plus équilibrée. Cette évolution, conjuguée à une stabilisation des prix internationaux des produits de base, devrait entraîner une décreue progressive de l'inflation en 2011. Toutefois, la demande résurgente risque d'attiser les tensions inflationnistes. Ce risque est amplifié par l'impulsion positive possible de la demande extérieure, les économies avancées continuant d'éliminer les séquelles de la pire récession depuis plusieurs décennies (OCDE, 2011). De nouvelles hausses des prix mondiaux de l'énergie et des produits alimentaires agirait dans le même sens.

Tableau 1.2. **Évolution récente et prévisions économiques à court terme**

	2008	2009	2010	2011	2012
PIB réel	4.9	9.1	9.6	8.5	8.6
Exportations en volume	14.4	-5.5	12.5	12.9	13.0
Importations en volume	22.7	-1.8	9.1	9.1	12.6
Indice des prix de gros	8.0	3.6	9.4	8.8	6.2
Indice des prix à la consommation	9.1	12.4	10.3	8.9	6.6
Balance courante (% du PIB)	-2.4	-2.7	-2.7	-2.9	-3.0
Solde budgétaire (% du PIB)	-8.5	-9.5	-7.3	-6.8	-6.3

Note : Sauf indication contraire, les données sont présentées sous forme de taux de croissance et sur la base de l'année budgétaire indienne. Le PIB réel est mesuré aux prix du marché. L'indice des prix à la consommation est l'indice des travailleurs de l'industrie, et l'indice des prix de gros est l'indice de l'ensemble des produits de base. Le solde budgétaire est le solde budgétaire brut de l'administration centrale et des États.

Source : CEIC et OCDE (2011).

La levée par la RBI des mesures liées à la crise, avant la plupart des autres banques centrales, est intervenue en temps opportun et s'était largement achevée à la fin de 2010. Plus récemment, la RBI s'est employée en priorité à modérer une inflation élevée. En mai 2011, le taux de prise en pension atteignait 7.25 %, soit une hausse cumulée de 250 points de base par rapport au point bas observé durant la crise. Néanmoins, les taux d'intérêt réels *ex post* restaient négatifs. La RBI a aussi répondu à de brefs accès de tension sur le marché du crédit. Fin 2010, par exemple, les taux interbancaires ont fortement augmenté, en partie à cause des paiements d'impôts exigibles, ce qui a conduit la RBI à abaisser le coefficient de réserves obligatoires pour améliorer la liquidité. En dépit d'accès épisodiques de tensions sur le marché du crédit, il est souhaitable d'opérer un nouveau durcissement progressif de la politique monétaire pour faire en sorte que l'inflation se modère et éviter un désancrage des anticipations inflationnistes.

L'ampleur du resserrement monétaire nécessaire dépendra, à court terme, des perspectives de la politique budgétaire. En 2008 et 2009, celle-ci a été très expansionniste (chapitre 2), le déficit budgétaire brut augmentant de 5½ pour cent du PIB. Toutefois, le budget 2010 a fixé une trajectoire initiale pour une nette réduction de la composante de ce

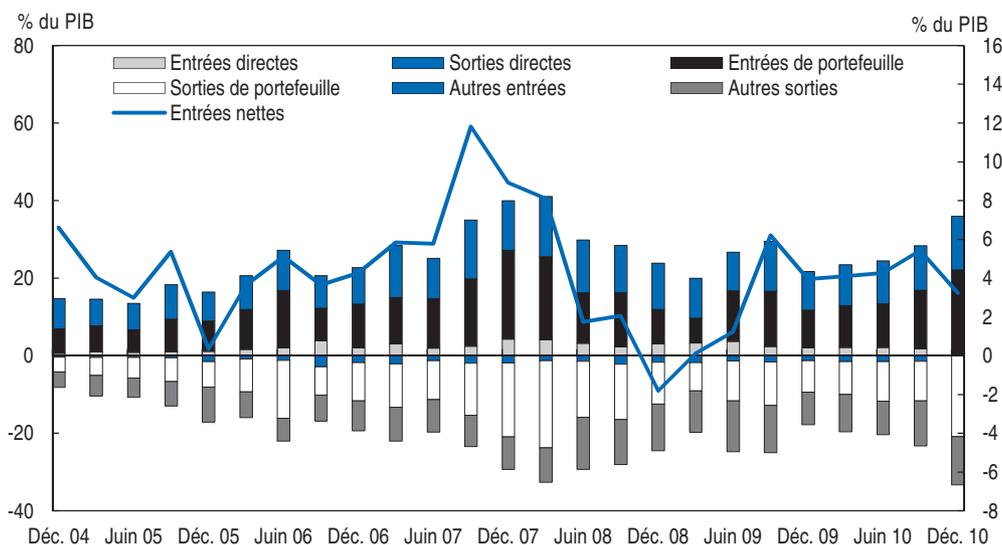
déficit imputable à l'administration centrale. Plus récemment, le budget 2011 a confirmé que l'assainissement budgétaire était en cours et a prévu de ramener le déficit de 5.1 % du PIB en 2010/11 à quelque 4.6 % du PIB en 2011/12. Le gouvernement prévoit aussi des réductions du déficit d'ampleur similaire au cours des deux années suivantes. La plus grande partie de l'assainissement prévu dans l'exercice en cours dépend d'un vigoureux freinage des dépenses publiques : les dépenses courantes budgétées ne devraient augmenter que de 4 % en 2011-12, contre 15 % l'année précédente. Toutefois, l'inflation élevée a induit des pressions en vue d'accroître les subventions. Après l'adoption du budget, les autorités ont relevé les prix des engrais subventionnés. En outre, elles ont décidé d'empêcher une répercussion intégrale de la hausse des prix internationaux du pétrole sur les prix intérieurs des produits pétroliers. Il en résultera sans doute des dépenses en subventions supérieures au montant budgété, mais aussi des pertes plus lourdes pour les sociétés pétrolières de distribution et les producteurs pétroliers. Un engagement ferme en faveur du freinage des dépenses sera important pour réduire au maximum les dérapages budgétaires et assurer l'assainissement continu nécessaire pour promouvoir la stabilité macroéconomique.

La RBI poursuit par ailleurs une action macroprudentielle contracyclique, par exemple en décourageant les quotités de prêt élevées et en encourageant un provisionnement plus important des prêts à haut risque. Cela devrait favoriser la stabilité du système financier dans le moyen terme. Une carence des statistiques macroéconomiques indiennes, qui complique la conduite de la politique monétaire, particulièrement dans le contexte actuel, tient à l'absence d'indice de prix global. Jusqu'à présent, la RBI s'est appuyée sur une série d'indicateurs, et en particulier sur l'indice des prix de gros, qui ne renferme aucune information sur les prix des services, en dépit de l'importance de ce secteur (Patnaik et al., 2010). Début 2011, le gouvernement a adopté de nouveaux indices des prix à la consommation pour les zones rurales et urbaines, ainsi qu'une série nationale, sur la base des coefficients de pondération de 2004. À mesure que les données issues de ces nouveaux indicateurs deviendront disponibles sur une période plus longue, elles devraient permettre d'avoir une image plus claire des variations des prix. Mais il faudra que les autorités actualisent les coefficients de pondération à intervalles réguliers afin de prendre en compte l'évolution des pratiques de consommation.

Un ensemble de risques dans le contexte actuel tient au retour d'entrées massives de capitaux qui pourraient engendrer de l'instabilité. Dans beaucoup d'économies avancées, les taux d'intérêt restent proches de leurs points bas historiques (OCDE, 2010a). De nombreuses économies émergentes, dont l'Inde, vont vraisemblablement rester des destinations attrayantes pour les capitaux internationalement mobiles, les perspectives faisant état d'un dynamisme économique continu et de taux d'intérêt relativement élevés. Des entrées massives de capitaux pourraient exercer une pression à la hausse sur la roupie, amplifiant ainsi le risque d'une dégradation de la compétitivité et d'un nouveau creusement du déficit courant, qui est déjà élevé par rapport aux niveaux passés. Un choc sur l'économie mondiale pourrait entraîner une variation soudaine de l'appétence des investisseurs pour le risque qui déclencherait une brusque inversion des flux de capitaux, comme on l'a vu pendant la phase de ralentissement économique. À cela s'ajoute le risque de voir de fortes entrées de capitaux, en particulier à court terme, alimenter l'inflation des prix des actifs.

D'abondantes entrées de capitaux sont pourtant nécessaires pour financer le déficit de la balance courante. L'appréciation de la monnaie aide aussi à contenir les tensions inflationnistes à court terme (Bhattacharya et al., 2011). Les déficits substantiels (et, partant, la capacité de l'économie d'absorber des entrées de capitaux) vont sans doute persister pendant quelque temps. Ces derniers trimestres, la composition des entrées de capitaux s'est modifiée au profit des investissements de portefeuille, mais le phénomène n'était pas inédit, et ces flux exprimés en proportion du PIB n'ont pas dépassé les niveaux d'avant la crise (graphique 1.4). Et pour l'heure, on ne voit guère se matérialiser les risques associés à de fortes entrées. Les prix des actions ont rebondi par rapport aux points bas atteints durant la crise, et vers la fin de 2010 ils ont brièvement dépassé les points hauts d'avant la crise. Toutefois, plus récemment, ils n'ont pas affiché de tendance claire à la hausse ou à la baisse, tandis que les coefficients de capitalisation des résultats sont restés inférieurs aux maxima de fin 2007. Pour parer à de possibles bulles des prix des actifs et à l'accumulation de créances irrécouvrables, les autorités devraient continuer de renforcer les politiques macro-prudentielles. Depuis le milieu de 2010, le taux de change effectif nominal s'est progressivement déprécié, mais compte tenu d'une inflation relativement élevée, le taux de change effectif réel a été relativement stable.

Graphique 1.4. Flux de capitaux externes



Source : CEIC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932435625>

La politique de taux de change a évolué et le compte de capital a continué de s'ouvrir progressivement, mais de manière irrégulière, de sorte qu'il reste relativement fermé (Prasad, 2009). Après la crise asiatique de 1997, la roupie a été étroitement rattachée au dollar. La RBI a stérilisé les entrées jusqu'à épuisement de son stock de titres de dette publique à la fin de 2003, mais la mise en place du programme de stabilisation des marchés a permis de poursuivre les interventions stérilisées. Comme c'est souvent le cas avec un compte de capital partiellement ouvert, la stérilisation ultérieure a suscité des anticipations d'une nouvelle appréciation. Juste avant que n'éclate la crise financière mondiale, comme les entrées de capitaux s'accéléraient vivement, la RBI a essayé de durcir

les contrôles de capitaux au lieu de pratiquer des interventions. Étant donné la complexité du système indien de contrôle des capitaux, il n'est pas certain que cette mesure ait eu l'effet voulu, les investisseurs ayant rapidement trouvé les moyens de tourner les nouvelles réglementations (Patnaik et Shah, 2011). En 2008, les entrées de capitaux se sont modérées et les autorités ont inversé leur politique. Pendant la phase de reprise, les réserves de change ont été assez stables, ce qui dénote l'absence d'intervention massive sur les marchés des changes et une réorientation dans le sens d'un flottement plus libre de la roupie.

Ainsi qu'on l'a déjà noté, un régime complexe de contrôle des changes reste en place. Il n'y a pas de codification unique des contrôles de change. Les restrictions varient suivant le type d'institution qui désire investir en Inde (ou emprunter de l'étranger) et la destination des fonds. Les investisseurs sont confrontés à un système spécial de règles, parfois en chevauchement, parfois contradictoires et parfois inexistantes, applicables à différentes catégories d'acteurs, ce qui a suscité des problèmes d'arbitrage réglementaire et d'opacité et engendré des coûts de transaction élevés (ministère des Finances, 2010a). Début 2011, le gouvernement a relevé le plafond des placements institutionnels étrangers en titres d'emprunt de sociétés indiennes et la politique de libéralisation progressive du compte de capital devrait se poursuivre, notamment pour l'IDE (voir ci-après). En parallèle, il faudrait mettre sur pied une structure de contrôle cohérente pour remplacer l'enchevêtrement actuel de contrôles, en ménageant des possibilités de recours contre les décisions administratives.

Le déficit de la balance courante s'est récemment creusé pour dépasser, mais de peu, les estimations de sa valeur d'équilibre (FMI, 2011). Au demeurant, il serait normal que le déficit soit relativement élevé, étant donné la croissance vigoureuse en Inde et les conditions encore médiocres chez certains de ses grands partenaires commerciaux. Néanmoins, les autorités doivent rester vigilantes devant les risques associés aux déséquilibres externes. L'assainissement budgétaire peut contribuer à atténuer les tensions en limitant la nécessité de relever les taux d'intérêt et en réduisant le recours à l'épargne étrangère pour financer l'investissement intérieur. Dans l'hypothèse d'une forte hausse des entrées et d'une montée des pressions en faveur d'une appréciation beaucoup plus rapide, il peut s'avérer justifié d'intervenir sur les marchés des changes pour freiner l'ajustement au nouvel équilibre. Étant donné la vigueur de la croissance et l'absence de capacités excédentaires, des mesures de stérilisation destinées à empêcher une expansion excessive de la masse monétaire interne seraient alors appropriées. Cependant, il faudrait éviter toute intervention visant à maintenir durablement le taux de change au-dessous du taux d'équilibre du marché. De fait, pareille stratégie encouragerait les flux spéculatifs dictés par l'anticipation d'une appréciation future, tout en attisant l'inflation et en alimentant une croissance déséquilibrée. Même à court terme, les interventions risquent d'être coûteuses. Bien qu'il ait baissé durant la crise, le stock de réserves de change atteint un niveau élevé. Étant donné l'écart entre les taux d'intérêt en Inde et dans les économies avancées, notamment aux États-Unis, le coût financier de la détention de devises est substantiel et augmenterait avec l'accumulation de réserves supplémentaires.

L'amélioration du niveau de vie reste une priorité

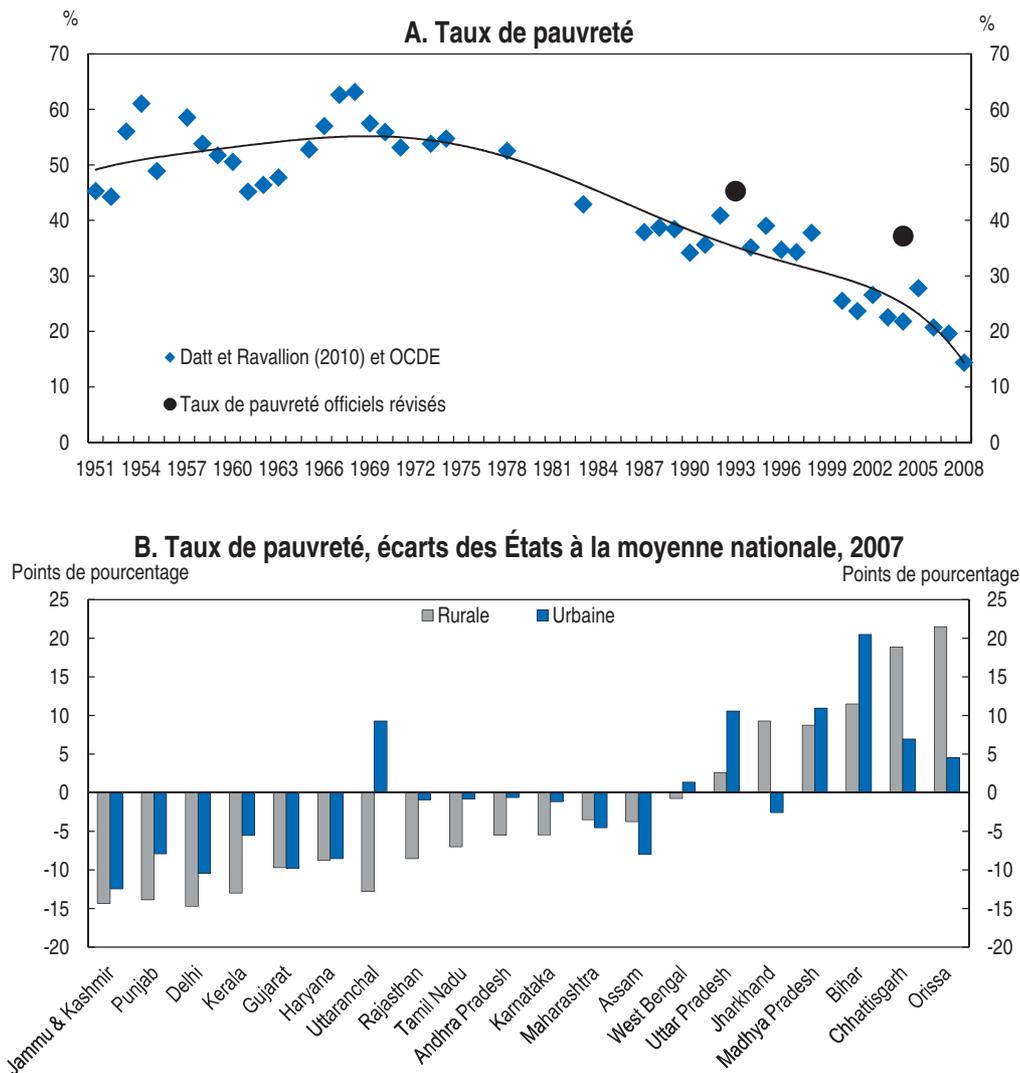
La croissance économique rapide a réduit l'incidence de la pauvreté

En dépit d'une croissance démographique relativement forte, l'expansion économique rapide et soutenue a induit des gains substantiels en termes de revenu moyen par habitant (tableau 1.1) et a contribué à faire baisser la pauvreté. En Inde, la pauvreté est généralement mesurée en termes absolus, par le pourcentage de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Elle est évaluée à l'aide des données de l'enquête par sondage nationale auprès des ménages (*National Sample Survey, NSS*). Jusqu'à ces derniers temps, les seuils de pauvreté officiels pour les zones rurales et urbaines étaient établis à partir d'un panier de biens et services au seuil de pauvreté (*poverty line basket, PLB*) qui reflétait le profil de consommation des personnes consommant 2 100 calories par jour en zone urbaine et 2 400 calories par jour en zone rurale en 1973-74. Toutefois, ce PLB ne tenait pas compte de l'évolution des habitudes de consommation, notamment la baisse de la part de l'alimentation et l'importance grandissante de services tels que la santé et l'éducation. En 2009, un nouveau PLB a été adopté (Planning Commission, 2009), sur la base du panier de consommation typique des résidents urbains vivant au seuil de pauvreté, tels que définis par la méthodologie ancienne, en 2004-05. Cette révision n'a pas eu d'incidence sur le taux de pauvreté en milieu urbain, qui est resté à 25.7 % en 2004-05, mais elle a entraîné une nette révision en hausse du taux de pauvreté rurale pour cette année, de 28.3 % à 41.8 %.

En Inde, la consommation des ménages dans l'optique des comptes nationaux a augmenté plus rapidement que la consommation mesurée sur la base des enquêtes auprès des ménages (Panagariya, 2008 ; Mazundar, 2010). Par conséquent, la pauvreté n'a peut-être pas baissé aussi rapidement que le suggère la croissance forte et soutenue du PIB. De plus, la vitesse à laquelle la pauvreté diminue en réponse à une croissance élevée dépend des modifications de la distribution du revenu. Les estimations officielles de la pauvreté à l'aide du nouveau PLB montrent que le taux national de pauvreté a en fait notablement diminué, pour revenir de 45.3 % en 1993-94 à 37.2 % en 2004-05, l'amélioration étant légèrement plus prononcée dans les zones rurales (Planning Commission, 2009). Une série chronologique plus longue, commençant dans les années 50, a été construite par Datt et Ravallion (2010) à l'aide de l'ancien PLB. Elle fait également apparaître une forte contraction de la pauvreté depuis le début des années 90 (graphique 1.5a), lorsque des réformes économiques d'envergure ont été engagées. Cependant, on observe une variation considérable des taux de pauvreté parmi les grands États (graphique 1.5b). Tandis que le nombre absolu de pauvres a diminué depuis le début des années 90, des centaines de millions d'Indiens vivent encore dans la pauvreté.

De réels progrès ont été accomplis dans la réduction de la malnutrition ; ainsi, l'incidence de la sous-alimentation infantile sévère a baissé de moitié en trente ans (Deaton et Drèze, 2009). Néanmoins, elle demeure élevée en comparaison internationale. Une forte proportion des enfants ont un poids faible par rapport à leur taille, ce qui révèle un apport nutritionnel insuffisant. La prévalence de l'arrêt de croissance prématuré, qui résulte d'une privation répétée de nourriture, est également élevée. La population adulte souffre aussi de malnutrition généralisée : plus d'un tiers des femmes ont un indice de masse corporelle inférieur au seuil associé à une privation énergétique chronique.

Graphique 1.5. Les taux de pauvreté au niveau national et par État



Note : La partie supérieure du graphique indique le taux de pauvreté national fondé sur le nouveau seuil national de pauvreté officiel pour 1993-94 et 2004-05, ainsi que les estimations à plus haute fréquence utilisant l'ancien seuil de pauvreté de Datt et Ravallion (2010), extrapolées pour les deux dernières observations à l'aide des dernières données NSS disponibles. La partie inférieure montre les écarts de seuil de pauvreté au niveau des États par rapport au taux de pauvreté national pour les zones rurales et urbaines, à partir des données NSS pour 2007-08.

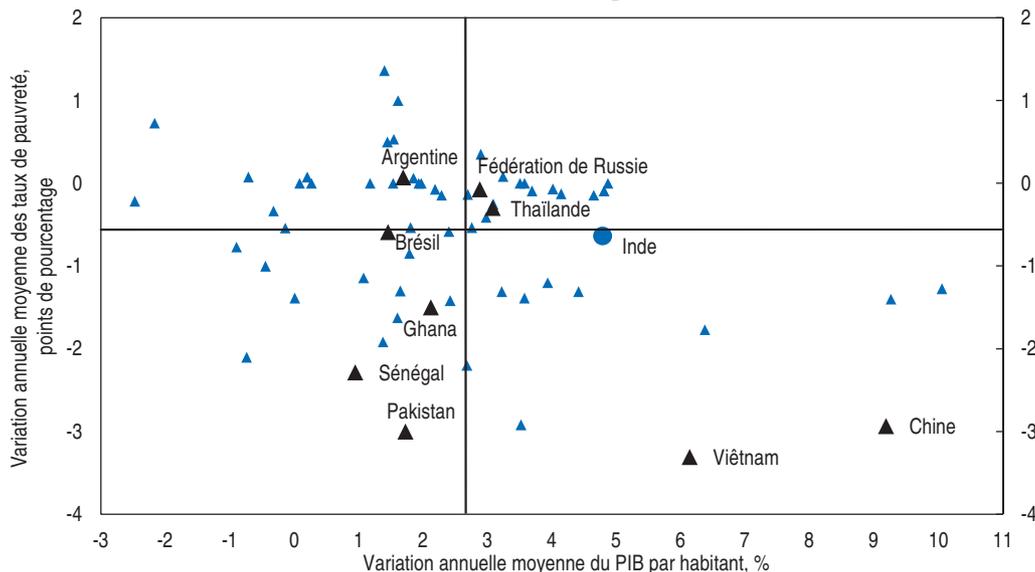
Source : Datt et Ravallion (2010), Planning Commission (2009) et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932435644>

Il faut renforcer le système de protection sociale et améliorer la prestation de services sociaux

Les taux globaux de pauvreté ont diminué, mais des données internationales montrent que cette amélioration aurait pu être plus forte compte tenu d'une croissance économique élevée (graphique 1.6). La comparaison avec une autre grande économie émergente, le Brésil, au cours des années 90 et 2000, est particulièrement frappante. Mesuré par la réduction absolue des taux de pauvreté, le rythme moyen de réduction de la pauvreté y a été comparable à celui de l'Inde, en dépit d'une croissance économique beaucoup plus lente. Mesuré en termes proportionnels, le taux de réduction de la pauvreté au Brésil a été plus rapide (Ravallion, 2011). De fait, au Brésil, le recul des inégalités a été

Graphique 1.6. Comparaison internationale des variations du PIB par habitant et de l'incidence de la pauvreté



Note : Le PIB par habitant est mesuré aux taux de change à parité de pouvoir d'achat (PPA) et la pauvreté par l'indice numérique de la proportion de la population vivant avec un revenu inférieur à 1.25 USD PPA. Les variations du PIB par habitant et de la pauvreté sont des variations annuelles moyennes entre les années 90 et 2000. Les deux points comparateurs varient d'un pays à l'autre suivant la disponibilité des données numériques sur la pauvreté. Lorsque plus de deux observations de taux de pauvreté étaient disponibles pour les années 90 et 2000, on a retenu l'observation la plus ancienne dans les années 90 et la plus récente dans les années 2000. Seuls sont inclus les pays où il est possible de comparer les taux de pauvreté sur une période d'au moins une décennie. Les sécantes horizontale et verticale dénotent les variations moyennes de la pauvreté et du PIB par habitant pour l'échantillon étudié.

Source : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932435663>

favorisé par un système de sécurité sociale complet, avec d'importants transferts monétaires directs aux pauvres (OCDE, 2005). La performance relativement décevante de l'Inde en termes de réduction de la pauvreté conduit donc à mettre en question l'efficacité des filets de protection sociale existants et la prestation des services sociaux de base.

Les dépenses pour la protection sociale sont relativement élevées, mais le système est fragmenté et la couverture souvent médiocre (Dutta *et al.*, 2010 ; OCDE, 2010a). Faute d'un filet de protection complet, les pauvres sont vulnérables aux chocs économiques et dépendent de leurs familles ou d'autres réseaux. Cette carence limite aussi l'efficacité des interventions gouvernementales pour aider les pauvres pendant les récessions économiques sévères, car il peut s'avérer difficile de renforcer rapidement les programmes existants. Les dépenses au titre des programmes sociaux privilégient les subventions alimentaires et les autres aides, ainsi que l'emploi dans des programmes de travaux publics. L'initiative la plus importante est le Système public de distribution (*Public Distribution Scheme*, PDS) qui fournit des produits alimentaires et d'autres articles à des prix subventionnés. Ce dispositif vise à aider les plus démunis, mais de nombreux indices dénotent un ciblage médiocre et de graves inefficiences dans la prestation (chapitre 2). Il convient de citer une initiative récente majeure : le NREGS, programme d'activation qui garantit un minimum de 100 jours d'emploi au salaire minimum aux habitants des régions rurales (chapitre 2).

Le NREGS représente une étape majeure vers l'octroi d'un soutien plus systématique aux nécessiteux dans les zones rurales, mais il n'existe pas d'équivalent national pour les résidents urbains. Même si les taux de pauvreté sont plus modérés en milieu urbain, ils restent

élevés et l'urbanisation continuera d'attirer en ville des travailleurs pauvres non qualifiés. Du reste, les programmes d'activation sont inefficaces pour aider les personnes âgées et handicapées. En Inde, le recours aux transferts monétaires conditionnels (TMC) est généralement limité, en dépit de leur popularité croissante dans d'autres économies émergentes et des observations de plus en plus nombreuses démontrant leur efficacité (encadré 1.1). Certains programmes de TMC fonctionnent au niveau de l'État, comme c'est le cas de l'initiative *Apni Beti Apna Dhan*, qui encourage les filles à rester plus longtemps à l'école. Au niveau national, le programme *Jannik Suresh Yohanna* vise à réduire le nombre de décès maternels et néonataux en incitant les femmes à accoucher dans un établissement de santé. Depuis son introduction en 2005, le nombre de femmes bénéficiant de cette initiative a augmenté rapidement pour avoisiner 10 millions en 2009, chiffre à comparer avec 275 millions de naissances vivantes (ministère de la Santé et de la Protection familiale, 2010). Une évaluation de ce programme par Lim *et al.* (2010) a montré qu'il a augmenté considérablement la proportion de naissances médicalisées, ce qui souligne les avantages potentiels d'une extension des TMC en Inde. En outre, des données provenant de certains États indiens montrent que la pension de vieillesse (transfert monétaire non conditionnel) a apporté un soutien efficace aux personnes visées (Dutt *et al.*, 2010). Outre la nécessité de poursuivre la réforme des subventions (chapitre 2), il serait souhaitable d'expérimenter de nouveaux programmes de transferts monétaires conditionnels à une plus large échelle. Comme c'est le cas dans les autres économies de marché émergentes, ces programmes devraient en priorité contribuer à la réalisation des principaux objectifs sanitaires et éducatifs et cibler les ménages

Encadré 1.1. **Les transferts monétaires conditionnels**

Les programmes de transferts monétaires conditionnels (TMC), qui consistent à verser des prestations sociales directes aux ménages à condition qu'ils entreprennent des activités spécifiques, se sont développés au cours des deux décennies écoulées. Des programmes TMC d'envergure fonctionnent aujourd'hui dans la plupart des pays d'Amérique latine, mais aussi dans un nombre croissant de pays en Asie, en Afrique et ailleurs. Tout en offrant les avantages habituels des programmes de protection sociale, impliquant des transferts monétaires, notamment une redistribution de richesse et un complément de revenu pour les pauvres, les programmes TMC visent à réduire la pauvreté de longue durée en remédiant au sous-investissement dans la santé et l'éducation. Ce sous-investissement peut se produire, par exemple, si les parents croient que les gains futurs de leurs enfants sont moins sensibles que ce n'est réellement le cas au niveau d'instruction qu'ils reçoivent.

Généralement, les conditions attachées aux programmes TMC concernent la scolarisation et l'assiduité pour les enfants d'âge scolaire, ainsi que des contrôles de santé réguliers pour les enfants en bas âge et les femmes enceintes. Étant donné la nature de ces conditions, et la propension des femmes à consacrer une plus grande part des prestations sociales aux enfants et à d'autres dépenses dans le ménage, les prestations sont souvent versées exclusivement aux mères de famille. Un inconvénient potentiel des TMC est qu'ils engendrent des coûts supplémentaires par rapport aux transferts non conditionnels. Premièrement, les frais administratifs pour les TMC sont probablement plus élevés, étant donné la nécessité de vérifier si les bénéficiaires ont satisfait aux conditions prescrites. Ces coûts peuvent varier en fonction du degré de rigueur dans la mise en application, et notamment de la fréquence des vérifications. Dans de nombreux pays, les frais administratifs ont été réduits au maximum par le recours à un versement automatique sur les comptes bancaires ou postaux des bénéficiaires.

Encadré 1.1. **Les transferts monétaires conditionnels** (suite)

L'ampleur et le champ d'application des programmes TMC varient considérablement. Dans certains cas, ils couvrent une forte proportion de la population et sont intégrés à un système de protection sociale plus vaste. Ailleurs, ils ont été introduits pour aider des groupes spécifiques, notamment les ménages extrêmement pauvres, qui sont sans doute relativement peu nombreux. La participation à la plupart des programmes TMC est réservée aux pauvres, ce qui minimise les dépenses. Toutefois, comme pour d'autres formes d'aide ciblée, les erreurs d'inclusion et d'exclusion varient et le ciblage peut nuire à l'efficacité si les pauvres sont exclus par inadvertance. Cela souligne la nécessité de disposer de systèmes d'identification efficaces, mais aussi l'importance pour les autorités d'avoir accès à des informations permettant d'identifier facilement la population cible. L'éligibilité est déterminée par des critères de ressources, souvent fondés sur des indicateurs approximatifs du revenu des ménages, mais parfois sur le revenu déclaré. Lorsque des mesures approximatives du revenu ne sont pas aisément disponibles, le ciblage sur critères géographiques est également pratiqué. Parmi les programmes les plus vastes et les plus matures qui visent les ménages pauvres mais ont une couverture étendue, il convient de citer la *Bolsa Familia* au Brésil et les *Oportunidades* au Mexique. Environ 20 % de l'ensemble des ménages participent à chacun de ces programmes, ce qui représente près de 13 millions de familles dans le cas de la *Bolsa Familia* (Castro et Modesto, 2010 ; OCDE, 2010a). Néanmoins, les dépenses sont relativement faibles, de l'ordre de ½ pour cent du PIB. Au fil du temps, ces dispositifs ont évolué et ont été développés dans le but d'atteindre des objectifs spécifiques. Ainsi, une initiative a été lancée en parallèle avec *Oportunidades* pour contribuer à l'augmentation des taux d'achèvement des études secondaires (Schwellnus, 2009).

Les données empiriques sur l'impact des TMC continuent de s'accumuler, de nombreuses initiatives ayant été évaluées par différentes méthodes. Comme beaucoup de programmes sont en place depuis plusieurs années, des indications commencent aussi à apparaître sur leur influence à long terme. Une conclusion répandue est que les TMC se montrent efficaces pour augmenter le revenu des ménages pauvres et réduire l'incidence de la pauvreté immédiate. Les données d'observation montrent aussi que les TMC ont un effet positif sur la scolarisation et réduisent la fréquence du travail des enfants. De plus, il s'avère que les visites dans les centres de santé ont augmenté avec la mise en place des programmes TMC. Tous ces résultats mettent en évidence des effets à long terme bénéfiques. Cependant, les évaluations de l'amélioration des résultats, mesurés en termes d'état sanitaire ou de niveau d'instruction, sont parfois moins concluantes. Une explication de cette possible divergence tient au fait que, dans certains cas, la qualité des services peut être si médiocre qu'une utilisation accrue n'entraîne pas d'amélioration substantielle des résultats. S'agissant des services de santé, il se peut que les ménages ne bénéficient pas des informations appropriées dont ils ont besoin afin d'opérer les changements durables du mode de vie nécessaires pour promouvoir la santé. Cela souligne que l'accès à des services essentiels de qualité est indispensable pour que les TMC se montrent particulièrement efficaces dans la réduction de la pauvreté.

Source : Grosh et al. (2008), Fiszbein et Schady (2009), Schwellnus (2009), Castro et Modesto (2010) et OCDE (2010a).

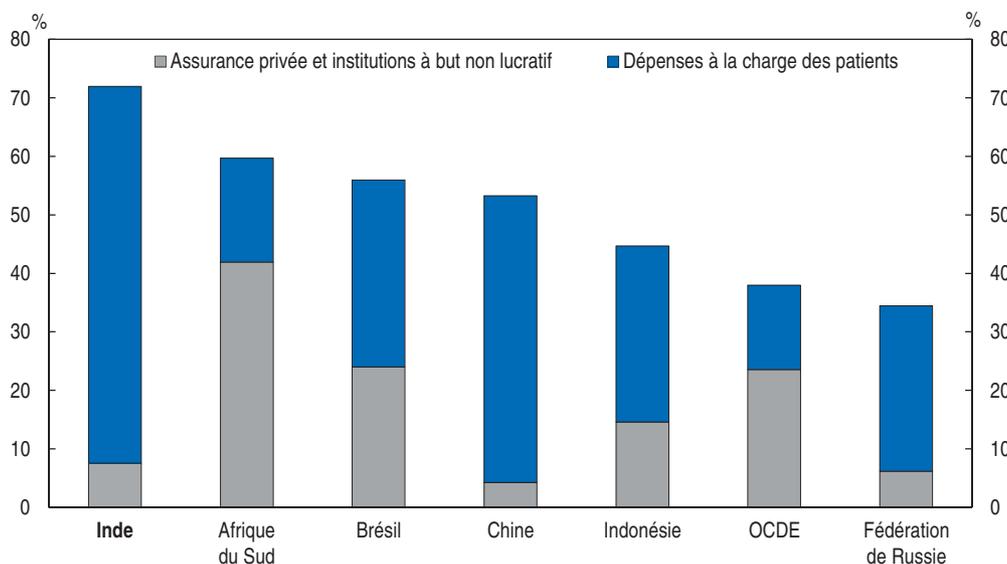
vivant sous le seuil de pauvreté (Mehrotra, 2010). La gestion de ces dispositifs deviendra plus aisée avec la mise en place d'un nouveau système d'identification (numéro d'identité unique) qui est actuellement déployé sur une base volontaire.

Pour réduire la pauvreté en termes absolus et promouvoir une croissance solidaire, il faut aussi améliorer encore l'éducation et la santé. Les disparités de salaire se sont accentuées, le rendement de l'éducation ayant augmenté (Azam, 2009), et les différences de niveau

d'instruction expliquent pour une part notable la variation des rémunérations (Bhaumik et Chakrabarty, 2009). Un niveau d'instruction plus élevé des parents va de pair avec une mortalité infantile plus faible (Bhalotra, 2010). La présence au sein du ménage d'adultes mieux éduqués, en particulier de femmes, réduit aussi l'incidence du travail des enfants (Basu *et al.*, 2010). Des progrès notables ont été accomplis dans l'amélioration de l'éducation de base, comme en témoignent les résultats provisoires du recensement de 2011. Il en ressort que 74 % des Indiens sont aujourd'hui alphabétisés, soit une progression de près de 10 points en l'espace d'une décennie. Les taux de scolarisation continuent d'augmenter, multipliant ainsi les chances des jeunes cohortes de sortir de la pauvreté. Cependant, il reste d'importants obstacles à surmonter avant que tous les enfants bénéficient au moins d'une éducation de base (chapitre 5). Les taux de décrochage et d'absentéisme restent élevés et les résultats scolaires sont souvent médiocres. À cet égard, il conviendrait d'envisager un programme national de transferts monétaires conditionnels (TMC) pour encourager les enfants de milieux défavorisés à fréquenter l'école plus assidûment et plus longtemps. En outre, les effectifs au niveau secondaire et supérieur demeurent bas en comparaison internationale, ce qui peut rendre plus difficile la réduction des inégalités dans l'avenir.

L'amélioration de l'état de santé a une incidence directe sur le bien-être et peut aussi stimuler la croissance économique en augmentant la productivité du travail et en favorisant la formation de capital (Bloom *et al.*, 2010). De vastes couches de la population souffrent d'une santé déficiente, et même si l'espérance de vie moyenne a augmenté, à 63.5 ans elle reste inférieure de plus de cinq ans à la moyenne des pays à revenu intermédiaire. Les dépenses publiques de santé ont augmenté mais restent faibles, et une pénurie chronique d'infrastructures limite l'accès aux soins de base (chapitre 2). Ce facteur, s'ajoutant à l'insatisfaction à l'égard de la qualité des soins dispensés par le secteur public et à la progression des revenus, a induit une forte demande de soins de santé privés. À plus de 70 %, la part du secteur privé dans les dépenses de santé est élevée en Inde par rapport à la moyenne internationale (graphique 1.7). De surcroît, le secteur privé assure environ 60 % des soins en établissement et 80 % des soins ambulatoires (ministère de la Santé et de

Graphique 1.7. **Dépenses privées en pourcentage des dépenses de santé totales**



Source : OMS, Base de données des Comptes de la santé.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932435682>

la Famille, 2010). Bien qu'ils soient souvent de meilleure qualité que les soins publics, les soins de santé privés peuvent se révéler peu fiables, en particulier en milieu rural, et les prestataires ont souvent une formation insuffisante (Kumar *et al.*, 2011). L'absence de réglementations et de contrôles efficaces a aussi entraîné des problèmes de suroffre, s'agissant surtout des tests diagnostiques et des interventions inutiles. Étant donné l'importance du secteur privé, il est urgent de mettre en place une réglementation plus complète des prestataires et une meilleure information du public.

Les fortes dépenses à la charge du patient en cas d'hospitalisation sont un obstacle pour les pauvres et risquent de précipiter les non-pauvres au-dessous du seuil de pauvreté. Autre problème majeur : l'accès à des médicaments d'un prix abordable, les produits pharmaceutiques représentant une part importante des dépenses de santé des ménages (Grover et Citro, 2011). Dans le passé, à la faveur d'une vive concurrence entre les fabricants de génériques, le coût des médicaments est resté faible en Inde par rapport aux autres pays. En 2005, les lois sur la propriété intellectuelle ont été modifiées pour assurer la conformité avec les normes internationales édictées en vertu de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Il en est résulté des pressions croissantes sur les pouvoirs publics pour qu'ils respectent leurs obligations internationales tout en assurant un accès continu à des médicaments génériques bon marché. Continuer à promouvoir la concurrence au sein du vaste secteur pharmaceutique national aidera dans une certaine mesure le gouvernement à atteindre son objectif.

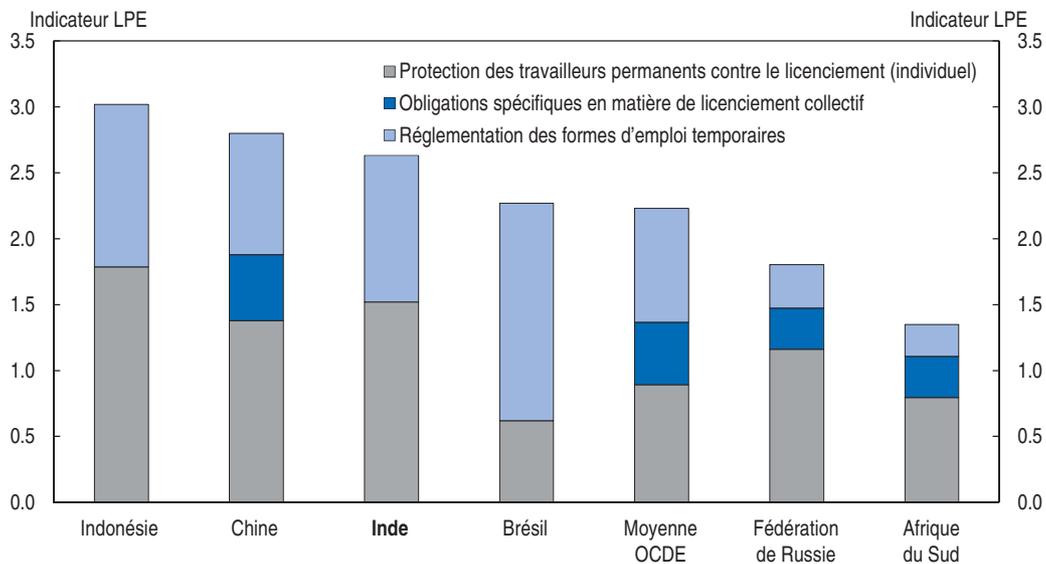
Le système d'assurance-maladie est fragmenté et seule une petite minorité de ménages, généralement ceux qui comptent un salarié de l'État ou d'une grande entreprise, bénéficient d'une couverture complète (Kumar *et al.*, 2011). Une partie du problème tient à ce que l'ampleur du travail informel exclut un accès généralisé aux régimes liés à l'emploi. De surcroît, les ménages pauvres peuvent difficilement assurer des paiements réguliers alors que leurs revenus sont aléatoires. Les assureurs sont confrontés au coût potentiellement élevé de la collecte régulière de montants faibles. En 2007, le gouvernement a lancé un nouveau système national d'assurance, *Rashtriya Swasthya Bima Yojana*, qui assure une couverture gratuite, dans la limite d'un plafond annuel, aux ménages vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Ce dispositif en cours de déploiement couvre pour l'heure environ 23 millions de familles. Il est également étendu à des personnes vivant au-dessus du seuil de pauvreté, et les autorités pourraient envisager d'instaurer une cotisation pour les ménages plus aisés. Par ailleurs, il faut redoubler d'efforts pour améliorer l'efficacité des dépenses (chapitre 2).

Des réformes du marché du travail stimuleraient la création d'emplois

Lorsqu'elles démarrent ou s'agrandissent, les entreprises sont confrontées à un certain nombre de défis, notamment l'accès à des terrains et à une source d'électricité fiable (voir ci-après). Elles sont également soumises à toute une série de réglementations du marché du travail appliquées par les États et l'administration centrale. Il a été démontré qu'une réglementation de l'emploi plus restrictive au niveau des États réduit le dynamisme du marché du travail et que des réformes assouplissant les réglementations tendent à accroître la création d'emplois réguliers (OCDE, 2007 ; Goldar et Aggarwal, 2010). À l'échelon central, les dispositions en matière de licenciements prévues par la loi sur les conflits du travail constituent une importante réglementation qui limite vraisemblablement la création d'emplois dans les grandes entreprises manufacturières, surtout en comparaison des petites entreprises du secteur informel (OCDE, 2007). Les entreprises

manufacturières de plus de 100 salariés doivent obtenir l'agrément du ministère du Travail et de l'Emploi pour licencier ne serait-ce qu'un seul travailleur, même si ces licenciements sont pleinement justifiés pour des raisons économiques. Il n'existe pas d'obligations supplémentaires pour les licenciements collectifs, mais la nécessité d'obtenir une autorisation pour licencier un seul travailleur fait que l'Inde a l'un des régimes de licenciement les plus stricts des pays de l'OCDE ou des économies émergentes, comme le montre l'indicateur OCDE de la législation sur la protection de l'emploi (graphique 1.8). En 2009-10, en vertu de la loi sur les conflits du travail, seules douze entreprises ont été officiellement autorisées à pratiquer des licenciements, pour un total de 2 146 travailleurs (ministère du Travail et de l'Emploi, 2010). Étant donné la taille de la population active indienne, il est clair que de nombreuses entreprises se soustraient à leurs obligations légales.

Graphique 1.8. **Indicateurs OCDE de la législation sur la protection de l'emploi**



Note : Les valeurs de l'indicateur concernent l'année 2008 et vont de 0 à 6, de la réglementation la moins restrictive à la plus restrictive.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932435701>

Le fait que les règles de protection de l'emploi, et plus généralement la loi sur les conflits du travail, ne s'appliquent qu'aux entreprises de plus de 100 salariés, incite les entreprises à rester de petite taille ou à dissimuler le nombre exact de leurs employés. Aussi, en comparaison d'autres grandes économies émergentes, l'emploi en Inde est dominé par les petites entreprises ; Hasan et Jandoc (2010) signalent qu'en Inde les entreprises de moins de 50 salariés représentent 84 % de l'emploi manufacturier, contre 25 % en Chine. Outre qu'elles fournissent une protection et une formation plus limitées aux travailleurs, les petites entreprises ont souvent plus de difficultés à obtenir un accès au crédit et tendent à être moins productives, ce qui réduit en définitive la possibilité de verser des salaires élevés. Afin de promouvoir la création d'emplois et la réduction de la pauvreté, les autorités devraient réduire les charges administratives imposées aux grandes entreprises en cas de licenciement.

Des politiques du marché du travail restrictives encouragent aussi l'emploi informel, ce qui peut imposer des coûts considérables aussi bien aux entreprises qu'aux travailleurs. Les entreprises informelles sont moins productives, plus petites et donc moins susceptibles de tirer parti des économies d'échelle, et elles ont souvent un accès limité au crédit (Perry *et al.*, 2007). Les travailleurs informels sont en général moins bien payés que leurs homologues du secteur formel, ont moins de chances de recevoir une formation et risquent davantage de perdre leur emploi en cas de récession économique (OCDE, 2008). Peu d'entre eux sont couverts par des systèmes de protection sociale tels que les régimes d'assurance-chômage et de retraite. Ce handicap peut amplifier considérablement le risque de pauvreté au cours d'une vie entière, et en particulier durant la retraite. Le taux très élevé d'activités informelles en Inde engendre aussi des problèmes supplémentaires lorsqu'il s'agit de mettre en place un régime global d'assurance sociale.

En Inde, les possibilités de réformer la législation du marché du travail au niveau de l'administration centrale sont limitées, faute d'un consensus entre les partenaires sociaux. Néanmoins, plusieurs États ont engagé des réformes dans la mesure où les lois fédérales et la Constitution le permettaient. Ces réformes varient considérablement d'un État à l'autre (OCDE, 2007). Il apparaît que les États qui ont mis en œuvre les réformes les plus importantes, tels que définies dans l'*Étude* de 2007, ont enregistré la croissance la plus rapide de l'emploi manufacturier (Goldar, 2011). En vue de stimuler encore l'expansion de l'emploi dans ce secteur, le département de la Promotion industrielle a publié une note de réflexion proposant un cadre pour des zones nationales de production manufacturière et d'investissement (*National Manufacturing and Investment Zones*) dans lesquelles l'environnement entrepreneurial serait amélioré (encadré 1.2). Le gouvernement étudie la possibilité de créer ce type de zones.

Encadré 1.2. **Les zones nationales de production manufacturière et d'investissement**

Citant des observations selon lesquelles le secteur manufacturier ne concrétise pas tout son potentiel, le gouvernement a publié un document de réflexion proposant les éléments d'une politique manufacturière nationale (*National Manufacturing Policy*, NMP) qui s'attaquerait aux principaux goulets d'étranglement. Cette politique établirait un cadre pour que les États mettent en place des zones nationales de production manufacturière et d'investissement (*National Manufacturing and Investment Zones*, NMIZ) qui iraient au-delà des dispositions applicables aux zones économiques spéciales (ZES) existantes. À la différence des actuelles ZES, les NMIZ ne prévoiraient pas de réductions d'impôt ou d'obligations à l'exportation, mais viseraient surtout à offrir un environnement de politique économique plus propice à l'entreprise qu'il ne l'est actuellement. Toutefois, les États auraient la possibilité d'octroyer des prêts à faible taux d'intérêt pour financer les achats fonciers.

Les principales caractéristiques des NMIZ proposées sont les suivantes :

- Donner à des centrales électriques dédiées une entière autorité en matière de tarification et de distribution.
- Autoriser les administrations des États à faciliter la construction d'infrastructures.

Encadré 1.2. **Les zones nationales de production manufacturière et d'investissement** (suite)

- Réviser la législation du travail dans le sens d'une plus grande flexibilité. Si la législation est assouplie, un régime spécial de sécurité sociale devrait être mis en place pour prendre en charge les intérêts des travailleurs dans la zone.
- Créer un système d'agrément accéléré qui réduirait au maximum les retards dans l'obtention d'autorisations publiques, et qui prévoirait un agrément automatique au-delà d'un certain retard. L'autocertification serait pratiquée dans la mesure du possible, et un système de guichet unique serait utilisé pour l'accomplissement des formalités requises.
- Proposer des programmes promotionnels dans certains domaines pour encourager les investissements « verts ».
- La superficie minimum d'une NMIZ, fixée à 2 000 ha, est encore relativement réduite en comparaison de la taille type des zones similaires en Chine.

Source : Ministère du Commerce et de l'Industrie (2010).

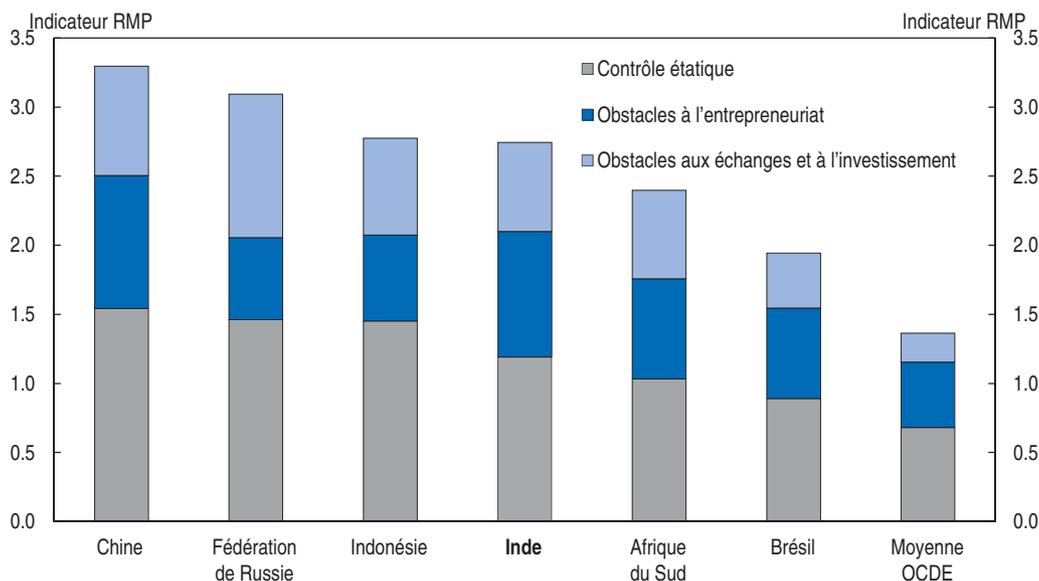
Une réforme des marchés de produits est indispensable pour maintenir une croissance rapide et profitable à tous

L'efficacité avec laquelle les lois et réglementations régissant l'activité économique encouragent les marchés concurrentiels est un déterminant clé de la croissance économique dans les économies avancées et émergentes. Même si les effets de la réglementation des marchés de produits (RMP) peuvent dépendre de la proximité d'un pays de la frontière d'efficacité mondiale (Aghion et Howitt, 2006), il existe un lien très clair entre réglementation et performance économique (Arnold *et al.*, 2008). D'une manière générale, promouvoir la concurrence en abaissant les obstacles (internes et frontaliers) à l'entrée et en égalisant les règles de concurrence entre différentes catégories d'entreprises encourage le transfert de capital des entreprises et secteurs à faible productivité vers les entreprises et secteurs à haute productivité, ce qui améliore l'allocation des ressources. À partir de microdonnées sur les entreprises manufacturières, Hsieh et Klenow (2009) constatent qu'un redéploiement du capital et de la main-d'œuvre, de manière à porter les produits marginaux jusqu'aux niveaux des États-Unis, augmenterait la productivité totale des facteurs dans le secteur manufacturier de 40-60 % en Inde et de 30-50 % en Chine. En outre, on a des raisons de penser qu'une RMP plus libérale accélère la diffusion internationale des nouvelles technologies et techniques de production, les économies plus ouvertes affichant une croissance plus rapide à la faveur d'investissements plus élevés en capital physique et humain et d'améliorations soutenues de la productivité (Arnold *et al.*, 2008 ; Wacziarg, 2001 ; Aghion et Griffith, 2005). Ce facteur est particulièrement pertinent dans le cas de l'Inde, qui accuse encore un important écart de productivité du travail par rapport aux pays de l'OCDE.

Un indicateur RMP révisé et actualisé est utilisé pour comparer l'environnement réglementaire de l'Inde à celui d'autres pays². Depuis le milieu des années 80, de réels progrès ont été accomplis dans la libéralisation de politiques extrêmement interventionnistes, mais l'environnement réglementaire global de l'Inde reste nettement moins favorable à la concurrence que dans la moyenne des pays de l'OCDE et dans certains pays non membres

(graphique 1.9). Cela tient à une réglementation relativement restrictive pour les trois grands domaines de réglementation évalués dans le cadre RMP : contrôle étatique, obstacles à l'entrepreneuriat et obstacles au commerce et à l'investissement. En dépit de profondes réformes des politiques et des institutions, de nouveaux efforts s'imposent donc pour améliorer le climat de l'investissement en Inde et assurer une croissance soutenue et solidaire et une convergence économique rapide dans l'avenir (Conway et al., 2010).

Graphique 1.9. **Indicateurs OCDE de la réglementation des marchés de produits**



Note : Les valeurs de l'indicateur concernent l'année 2008 et vont de 0 à 6, de la réglementation la moins restrictive à la plus restrictive.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932435720>

L'ampleur du contrôle étatique en Inde par rapport aux pays de l'OCDE reflète une politique industrielle relativement volontariste qui se traduit par un contrôle gouvernemental généralisé sur les entreprises industrielles et commerciales et par la primauté des réglementations coercitives sur les réglementations incitatives. Bien que d'importantes mesures aient été prises récemment pour atténuer l'intervention des pouvoirs publics sur les marchés de produits – notamment en accélérant les privatisations –, les entités du secteur public sont encore en activité dans la plupart des secteurs de l'économie et la ligne de démarcation entre secteur public et secteur privé reste assez floue. Certes, les prises de participation de l'État ne se font pas nécessairement au détriment de la concurrence, mais les entités du secteur public ont souvent dans la pratique le statut de « champions nationaux » et bénéficient d'un certain pouvoir de monopole et de contraintes budgétaires légères. En outre, les décisions stratégiques de certains de ces établissements reflètent encore les intentions du gouvernement ; par conséquent, une amélioration de la gouvernance aiderait les entités du secteur public à fonctionner dans une optique commerciale et à maintenir une relation de pleine indépendance entre l'État et le marché. Compte tenu des efforts actuellement déployés pour créer une « éthique propice » au sein de l'administration publique, une mise en œuvre plus complète des Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE serait utile à cet égard. Des réductions continues de la taille et du périmètre du secteur des entreprises publiques aideraient à réduire les obstacles implicites à l'entrée et stimuleraient la concurrence dans un certain nombre de secteurs.

À la faveur des réformes administratives, le gouvernement indien est devenu en général moins adepte des interventions microéconomiques et met davantage l'accent sur les conditions-cadres, ce qui améliore la capacité de superviser une économie de marché. En outre, au regard des normes OCDE, les barrières juridiques formelles à l'entrée sont faibles en Inde. Toutefois, les obstacles à l'entrepreneuriat demeurent élevés en comparaison internationale, ce qui décourage l'entrée d'opérateurs privés et la concurrence. Ces barrières correspondent principalement aux lourdes formalités administratives requises pour créer une entreprise, ce qui peut aussi dénoter des coûts de transaction plus généralisés et une paperasserie excessive dans l'administration publique³. Cela conduit à penser que les initiatives prises récemment pour améliorer les opérations administratives et réduire la paperasserie ont été moins efficaces que prévu et doivent donc être réactivées. Parallèlement, il faut redoubler d'efforts pour accroître la transparence dans la gouvernance du secteur public, notamment dans les opérations avec le secteur privé, et pour réduire la corruption. La Commission centrale de vigilance, principale autorité de lutte contre la corruption, doit être renforcée, notamment par l'application d'une procédure plus indépendante pour la nomination de son président.

Les obstacles au commerce et à l'investissement, mesurés par les indicateurs RMP, demeurent également élevés en Inde. En particulier, malgré quelques améliorations, les restrictions de l'IDE demeurent coûteuses, surtout dans les industries de réseau et les secteurs de services. Les réglementations régissant l'IDE sont assez opaques, même si le gouvernement a fait quelques progrès dans la mesure où il a clarifié la politique à l'égard des investisseurs en regroupant les diverses dispositions. Les obstacles à l'IDE se traduisent par des taux modérés d'investissement étranger en Inde, en conformité avec les données internationales (Golub, 2009). Les entrées d'IDE augmentent régulièrement depuis les années 90, mais elles restent faibles en pourcentage de l'investissement total par rapport aux autres pays. Les droits de douane sont aussi relativement élevés en Inde, s'agissant en particulier des droits consolidés, et offrent d'amples possibilités d'interventions publiques sélectives. À titre d'exemple, en 2008-09, seulement 45 % des droits de douane théoriques ont été perçus, à cause de nombreuses exemptions destinées surtout à encourager les exportations (ministère des Finances, 2010). Il faut abaisser progressivement les pics tarifaires mais aussi réduire et rationaliser les diverses exonérations de droits de douane.

Des travaux précédents de l'OCDE ont montré que la RMP soutient la concurrence de façon très variable d'un État indien à l'autre, ces dispositions affectant à la fois la productivité du travail et la productivité totale des facteurs au niveau des États (Conway et al., 2008). Par conséquent, des cadres réglementaires inadaptés compromettent la capacité des économies des États de recueillir pleinement les fruits des réformes économiques entreprises au niveau national. À cet égard, la réforme en cours des réglementations anticoncurrentielles dans les États les moins productifs devrait contribuer à réduire les écarts de performance économique et faire en sorte que les retombées de la transformation économique de l'Inde se propagent dans l'ensemble de l'économie nationale, ce qui est très important pour réduire la pauvreté (OCDE, 2007). Dans les États ayant une orientation relativement plus libérale et dans l'administration centrale, le défi consiste à améliorer encore les conditions-cadres des entreprises pour les rapprocher de celles de la zone OCDE afin d'accélérer la diffusion internationale de techniques de production plus efficientes.

Il est crucial de réaliser des investissements en infrastructures adéquats

Les goulets d'étranglement au niveau des infrastructures peuvent représenter un obstacle majeur à une croissance soutenue, comme le démontrait la précédente *Étude* (OCDE, 2007). Les problèmes de l'Inde dans ce domaine, illustrés par des routes en mauvais état, des coupures de courant à répétition et des aéroports vieillots, sont reconnus de longue date, et des progrès ont été accomplis ces dernières années. Une série de réformes ont renforcé le rôle des signaux de prix dans l'orientation des flux d'investissement avec la participation du secteur privé. Ces conditions-cadres ont été d'abord mises en place pour les télécommunications, les compagnies aériennes et les ports. Plus récemment, des avancées ont été réalisées dans d'autres secteurs, notamment les autoroutes, l'électricité et les aéroports, et les retombées bénéfiques sont aujourd'hui manifestes. Rapporté au PIB, l'investissement dans les secteurs où l'entreprise privée domine a pratiquement doublé entre le 10^e plan (2002-07) et le 11^e plan (2007-12) (tableau 1.3). En revanche, là où le secteur privé est absent, l'augmentation a été inférieure à un tiers, avec un bilan désastreux en ce qui concerne l'eau et l'assainissement.

Tableau 1.3. Investissement en infrastructures

	10 ^e plan	11 ^e plan					Résultat prévu pour le 11 ^e plan	Variation prévue de la part de PIB entre le 10 ^e plan et le 11 ^e plan
	Total	2008	2009	2010	2011	2012		
		% du PIB aux prix de 2006-07						%
Secteur privé dominant	0.78	0.93	1.36	1.50	1.75	2.09	1.56	100
Télécommunications	0.61	0.68	1.06	1.21	1.46	1.80	1.28	111
Aéroports	0.04	0.15	0.15	0.13	0.12	0.12	0.13	253
Ports	0.14	0.11	0.14	0.16	0.16	0.17	0.15	10
<i>dont</i> : secteur privé	0.44	0.69	1.05	1.17	1.43	1.76	1.26	184
secteur public	0.34	0.24	0.31	0.33	0.32	0.32	0.31	-10
Secteur public dominant								
Secteurs en transition	2.78	3.28	3.35	3.40	3.61	3.67	3.47	25
Routes	0.76	0.91	0.97	1.03	1.10	1.12	1.03	37
Électricité	2.03	2.37	2.37	2.37	2.51	2.55	2.44	21
<i>dont</i> : secteur privé	0.87	1.31	1.17	1.21	1.23	1.26	1.24	42
secteur public	4.70	5.24	5.52	5.59	5.99	6.08	5.71	22
Secteur privé absent	1.60	1.90	2.10	2.14	2.06	2.12	2.07	29
Chemins de fer	0.61	0.66	0.79	0.81	0.71	0.75	0.74	22
Irrigation	0.64	0.83	0.91	0.92	0.94	0.95	0.91	44
Eau et assainissement	0.36	0.41	0.40	0.41	0.42	0.42	0.41	16

Note : Données dans l'optique de l'année budgétaire indienne.

Source : Planning Commission (2010).

Autoroutes

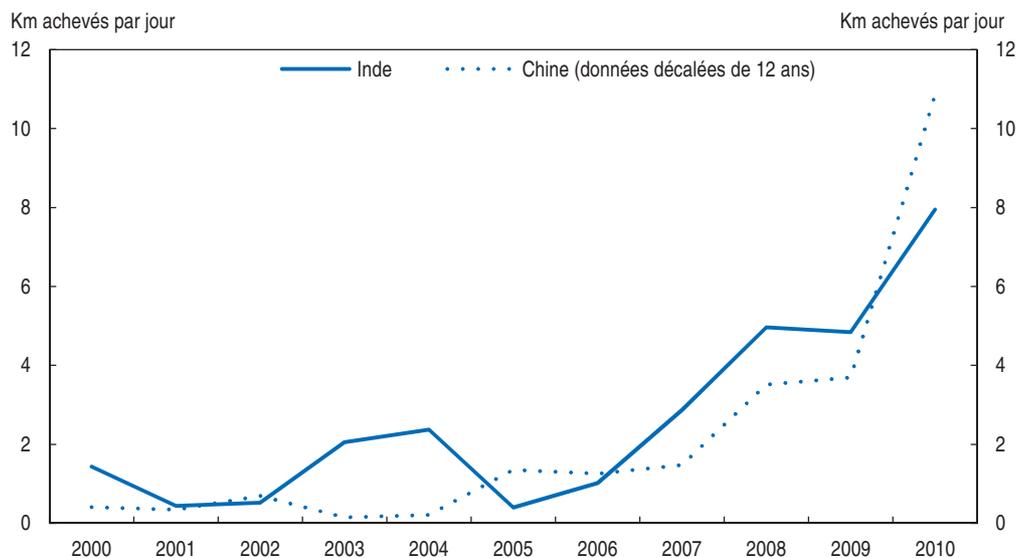
La précédente *Étude* de l'OCDE sur l'Inde a mis en lumière les avantages qu'offrirait la mise en place de partenariats public-privé (PPP) bien conçus pour moderniser le réseau autoroutier (OCDE, 2007). Dans un premier temps, l'attractivité des contrats PPP suscitait des doutes, et le secteur privé s'est engagé uniquement sur des projets proposés par des États affichant un revenu élevé et une bonne gouvernance (Anant et Singh, 2009). Toutefois, en 2006-07 le système des PPP a été entièrement transformé. Les autorités ont mis en place un

contrat PPP standardisé qui autorise un certain partage des risques entre le concessionnaire et l'État. En conséquence, le nombre de kilomètres d'autoroutes à quatre voies construites en vertu de contrats de construction-exploitation-transfert a augmenté très rapidement, et la part des travaux financés par le secteur privé est passée d'un dixième en 2006-07 à près de 100 % à l'heure actuelle.

Durant les phases initiales du programme national de développement des autoroutes, il y a eu souvent des décalages entre les dates d'achèvement escomptées et effectives, étant donné l'absence de contrats standardisés, la nécessité pour les sociétés d'ingénierie d'acquérir de l'expérience, mais aussi, et peut-être surtout, les difficultés en matière d'acquisitions foncières. En 2008 et 2009, le nombre de projets terminés a été gonflé par l'achèvement de projets en retard. Depuis, les retards ont été réduits et l'augmentation des chantiers achevés correspond maintenant à un nombre beaucoup plus élevé de nouveaux projets (graphique 1.10).

Graphique 1.10. **Construction d'autoroutes en Inde et en Chine**

Autoroutes à quatre voies en Inde, routes express en Chine



Note : Les données pour l'Inde sont présentées dans l'optique de l'année budgétaire indienne qui commence en avril. L'observation pour 2010 correspond aux projets effectivement achevés jusqu'en septembre et à la prévision de la National Highways Authority pour les six mois restants de l'exercice budgétaire. Les données chinoises portent sur l'année civile.

Source : NHA et China Statistical Yearbook.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932435739>

Le foncier, obstacle au développement des infrastructures

Le processus d'acquisitions foncières pour les routes est différent de celui des achats normaux par expropriation. Le premier est régi par la loi sur les autoroutes (Highways Act) de 1956, le second par la loi sur les acquisitions foncières (Land Acquisition Act) de 1895, qui est plus généreuse que la législation plus récente dans la mesure où elle prévoit une indemnité de consolation de 30 % ainsi qu'une compensation annuelle de 12 % de la date à laquelle l'acquisition est autorisée jusqu'à la date où elle devient effective. La loi sur les acquisitions foncières offre donc une indemnisation plus généreuse pour les expropriations dans la mesure où elle couvre les pertes psychologiques aussi bien que monétaires. De plus,

cette loi indemnise les propriétaires pour le délai qui s'écoule entre la date d'évaluation d'un bien et la date normalement postérieure à laquelle l'indemnisation est effectivement versée. Des anticipations d'indemnités ayant été induites par la loi sur les acquisitions foncières, les litiges en matière d'évaluation sont courants dans le contexte de la loi sur les autoroutes. Ces différends doivent être réglés dans le cadre du système judiciaire, d'où des retards considérables. De plus, l'Administration des autoroutes nationales (National Highway Authority of India, NHAI) ne contrôle pas la procédure d'acquisitions foncières : cette compétence est déléguée aux services fiscaux des administrations des États. Souvent, cette procédure ne fait pas partie des priorités des fonctionnaires locaux. De surcroît, il y a une forte rotation parmi les gestionnaires. Plus fondamentalement, la gestion des titres fonciers est déficiente. Un certain nombre de modifications pourraient être apportées pour accélérer la procédure d'acquisition des terres. Une solution consisterait à créer un corridor foncier avant que ne soient établis les plans détaillés, puis à acquérir les terres en fonction de ce corridor. À défaut, la NHAI pourrait entreprendre elle-même l'acquisition de terres en s'appuyant sur des registres publics.

De l'avis général, le problème des acquisitions foncières est une cause majeure des retards d'exécution. Certains États ont tenté d'informatiser les cadastres, mais ceux-ci sont en général périmés, inexacts et incomplets. La principale raison en est que la loi sur l'enregistrement foncier (Land Registration Act) de 1908 prévoit que les modalités des transactions foncières sont enregistrées mais ne fournit généralement pas de garanties sur la légitimité du titre. En outre, il n'existe pas de cadastre unifié des parcelles. Dans l'un des États, il y a trois cartes différentes pour l'ensemble des départements administratifs (Patel et al., 2009). En 2008, les autorités ont fait savoir qu'elles adopteraient un système de titres garantis. Un programme national de modernisation des registres fonciers a été lancé. Dans chaque État, l'administration était tenue de traiter quelques districts par an de façon que l'État tout entier soit couvert en l'espace de huit ans, mais le délai pourrait être plus long pour les États qui n'ont pas procédé à un relevé. Selon les autorités, la tâche s'annonce redoutable, et d'énormes défis se poseront à chaque étape (Sinha, 2009). Pourtant, le secteur privé indien a la capacité technique de réaliser ce projet. La preuve en est qu'une société indienne a achevé à elle seule la numérisation intégrale du cadastre irlandais (Karandikar, 2007).

Le gouvernement a présenté un projet de loi sur les titres fonciers qui établira un titre garanti pour toutes les parcelles de terre. Ce projet se conforme aux meilleures pratiques dans la mesure où il crée une structure triple instaurant une séparation entre les politiques publiques, les opérations et la réglementation. Chaque État devra créer une autorité des titres de propriété, distincte du ministère des Terres, et un tribunal foncier sera mis en place pour contrôler les décisions de l'autorité, avec recours possible devant la Cour suprême (Sinha, 2010). La réalisation de ce projet contribuerait aussi à alléger la charge de travail des tribunaux, où un tiers des affaires concernent des titres de propriété. Les autorités des titres de propriété devront sous-traiter au maximum leurs travaux au secteur privé et séparer leur personnel de celui des administrations publiques.

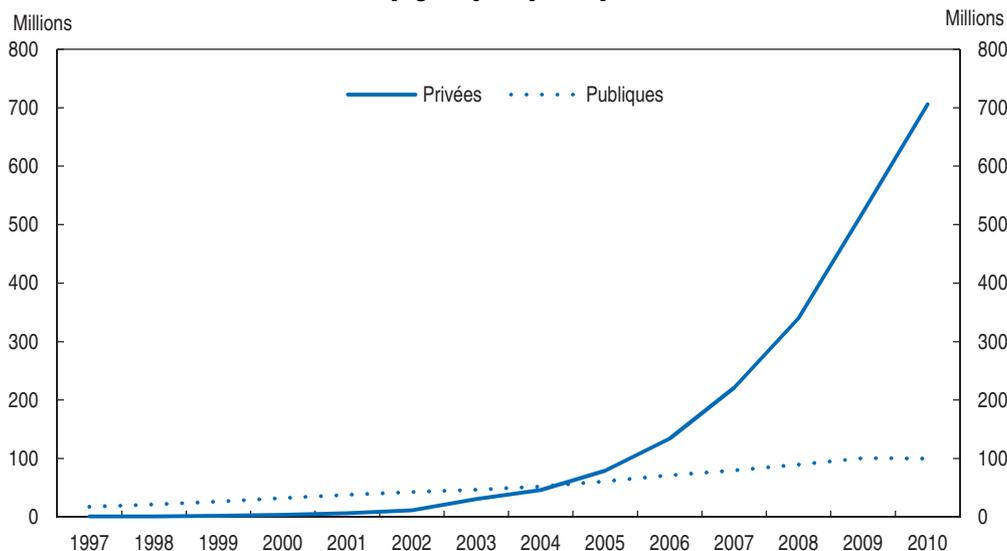
Télécommunications

Comme le soulignait la précédente *Étude*, plusieurs réformes législatives ont transformé le secteur des télécommunications (OCDE, 2007). Tout d'abord, le gouvernement a transformé en société publique le fournisseur historique de lignes terrestres, qui était jusque-là un département ministériel. Il a ensuite créé un régulateur indépendant et a mis

aux enchères des fréquences à l'intention des fournisseurs privés de services de téléphonie mobile. En conséquence, on compte aujourd'hui 15 fournisseurs de services mobiles. Même sur les marchés locaux, la concurrence joue puisque les deux technologies GSM et CDMA sont généralement offertes. Les tarifs sont extrêmement bas : ils représentent un tiers des prix pratiqués en Chine et un dixième des prix pratiqués en Europe. Le nombre d'abonnés a grimpé en flèche, surtout dans le secteur privé, pour atteindre 806 millions, soit environ 67 % de la population totale, au début de 2011 (graphique 1.11), soit un taux proche de la moyenne de l'ensemble des pays en développement (UIT, 2010). Les zones urbaines approchant de la saturation, les consommateurs ruraux ont représenté 40 % des nouveaux abonnés en 2009-10. Le développement des abonnements Internet a été limité à cause du nombre très faible d'abonnés au service fixe (environ 35 millions et en baisse). Toutefois, au début de 2010, les autorités ont vendu aux enchères des licences pour les fréquences 3G, 4G et WiMax ; ces dernières devraient faciliter tout particulièrement l'accès Internet haut débit sur lien fixe par l'intermédiaire de réseaux sans fil, tandis que les services 3G peuvent desservir les utilisateurs d'Internet mobile, même s'ils se heurtent généralement à des contraintes de capacité avec la montée de la demande. Après cette vente aux enchères, l'Inde fait partie du groupe restreint de 12 pays ayant délivré des licences pour les fréquences 4G, ce qui devrait faciliter la diffusion de l'Internet par réseau sans fil. En outre, l'autorité de régulation a autorisé les services de téléphonie voix sur Internet.

Graphique 1.11. **Nombre d'abonnés au téléphone**

Compagnies publiques et privées



Note : Les données sont présentées dans l'optique de l'année budgétaire indienne s'achevant en mars, sauf pour 2010 où elle s'achève en janvier 2011.

Source : Telecommunications Regulatory Authority of India.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932435758>

Le développement de la téléphonie-voix sur Internet devrait entraîner une nouvelle baisse des tarifs d'appel longue distance et faire pression sur l'opérateur historique. En mars 2010, les appels longue distance coûtaient à peine 7 % des tarifs de 1999 (en termes réels). En raison de cette baisse spectaculaire, le fournisseur public historique Bharat Sanchar Nigam Limited (BSNL) a perdu 18 milliards INR au cours de l'année s'achevant en mars 2010. L'ampleur des difficultés que rencontre BSNL est illustrée par son ratio clients/

salarié, qui s'établit à 150 contre 10 500 pour une grande compagnie privée comme Bharti Airtel. Les communications sur ligne fixe offertes par BSNL présentent sans doute une plus grande intensité de main-d'œuvre que les réseaux mobiles. Toutefois, même dans le seul secteur mobile, les opérateurs du secteur public ont des coûts de main-d'œuvre cinq fois plus élevés que ceux du principal opérateur privé. Une commission mise en place par le Premier ministre a recommandé que BSNL engage un programme de départs en retraite volontaires pour réduire les effectifs d'un tiers, en parallèle avec une privatisation partielle. BSNL a besoin d'une profonde restructuration pour éviter des injections continues de capital. Si les nouvelles injections de fonds propres ne suscitent pas des investissements qui transforment les pertes en profits, elles ne représentent guère qu'une subvention, autrement dit une aide d'État à une entreprise du secteur public. Elles permettraient à l'entreprise de maintenir artificiellement des prix inférieurs à ses coûts réels et de pratiquer ainsi une concurrence déloyale à l'égard de ses rivales. Une solution pourrait être la mise en vente ville par ville des réseaux aux compagnies du secteur privé.

Électricité

Le secteur de production de l'électricité a également subi des transformations fondamentales ces dernières années. Il était auparavant dominé par les Offices de l'électricité des États (*State Electricity Boards*). La loi sur l'électricité de 2003 a jeté les bases d'un marché concurrentiel, en démantelant les offices de l'électricité pour créer des compagnies séparées assurant la production, le transport et la distribution. Cette loi a institué des régulateurs indépendants de l'État qui contrôlent les prix et a autorisé les producteurs privés à entrer sur le marché.

Dès 2010, les producteurs du secteur privé jouaient un rôle clé. Ils n'avaient plus besoin de licence publique pour construire des centrales et pouvaient vendre librement l'électricité au réseau. Cette évolution a été facilitée par la création d'un système d'échange d'électricité, qui comporte un marché de courtage et deux marchés d'ordres. Les principaux acheteurs sont les compagnies de distribution publiques. Lorsque le marché a été ouvert en 2008, les prix étaient élevés : 7 INR/kWh, soit plus du triple du coût marginal de l'électricité à long terme. Cet écart a vivement incité les producteurs privés à entrer sur le marché. En l'espace de deux ans, le prix moyen était tombé à 4 INR/kWh. Ce tarif reste élevé au regard des coûts de production et l'on peut donc s'attendre à une nouvelle expansion du négoce, qui a représenté 9 % du marché sur les neuf premiers mois de 2010. De fait, au cours des trois premiers trimestres de 2010, le secteur privé a fourni 45 % du total des nouvelles capacités de production.

Conscient de la nécessité d'accroître les capacités de production, le gouvernement a créé un mécanisme qui permet au secteur privé d'y répondre. L'Autorité centrale de l'électricité (*Central Electricity Authority*) a effectué les acquisitions de terrains et de permis nécessaires pour la construction de cinq méga centrales (d'une puissance de 4 000 MW chacune), d'un coût d'environ 3 milliards USD par centrale. Les États devaient préciser leurs besoins, puis les compagnies d'électricité ont été invitées à soumissionner. Tous les contrats ont été remportés par des compagnies privées. La montée en puissance du secteur privé pourrait être favorisée par l'arrêt des contrats en régie pour les nouvelles centrales en janvier 2011, tous les appels d'offres pour de nouvelles centrales étant désormais établis sur la base de tarifs de concurrence.

Le négoce est souvent perturbé par une pénurie de capacités de transport. Le gestionnaire public du réseau électrique (qui est actuellement une société cotée en Bourse) est chargé de développer le réseau, mais des compagnies de transport indépendantes

peuvent entrer sur le marché. La société nationale prévoit des investissements cumulés de 22 milliards USD sur sept ans à partir de 2010, contre des dépenses annuelles de 44 milliards USD pour la Chine. Les lignes de transport des projets de méga centrales seront fournies dans le cadre de contrats construction-exploitation privés.

Les compagnies d'électricité privées ont bénéficié d'un coup de fouet supplémentaire du fait que les autorités de régulation de l'électricité au niveau des États étaient tenues de fournir des plans prévoyant un accès ouvert à l'électricité pour les gros consommateurs. Autrement dit, les consommateurs finaux sont autorisés à passer contrat avec des fournisseurs privés indépendants. Presque tous les régulateurs des États ont mis en place ces plans et ont annoncé la surtaxe de péréquation que doivent acquitter les clients. Cette surtaxe est nécessaire étant donné le prix élevé que supportent les consommateurs industriels et commerciaux (chapitre 3). Dans la pratique, la politique d'accès ouvert n'a pas encore atteint son but qui est d'intensifier la concurrence. Cela tient surtout au prix élevé de l'électricité négociée qui, une fois ajoutée la surtaxe, dépasse le tarif offert par les compagnies de distribution à leurs gros clients. Même dans les États, peu nombreux, (le Haryana, par exemple) qui appliquent une surtaxe égale à zéro, cette mesure n'a pas fonctionné car les autorités de régulation des États voisins ont refusé d'autoriser l'exportation d'électricité vers les États à surtaxe zéro lorsque leurs propres États accusaient un déficit d'électricité.

Le problème majeur du secteur de l'électricité réside maintenant dans la distribution, qui est contrôlée par des organismes publics. Presque tous les États ont démantelé leurs offices de l'électricité pour créer une compagnie de production, une compagnie de transport et une compagnie de distribution. On compte 72 compagnies de distribution en Inde, et les chiffres des pertes d'électricité sont disponibles pour 60 d'entre elles. Une faible minorité de sociétés – toutes à capitaux privés sauf une – parviennent à maintenir les pertes liées au transport et au vol au-dessous de la norme internationale de 10 %. Parmi les sociétés restantes pour lesquelles des données sont disponibles, les pertes médianes s'élèvent à 30 %.

Pour mettre fin aux pénuries d'électricité, il est désormais crucial de résoudre le problème de la distribution. Les pertes de transport totales représentent environ 2 % du PIB (Jalan, 2010) et empêchent les compagnies de distribution d'investir suffisamment dans leur réseau et dans l'installation de compteurs. En outre, le personnel des offices de l'électricité des États n'est pas formé à un environnement concurrentiel axé sur le client. À titre d'exemple, lorsqu'une compagnie privée a repris le réseau de Delhi Nord, elle a libéré près d'un tiers des effectifs dans le cadre d'un programme de départs volontaires. Le secteur souffre de procédures archaïques, de corruption et d'attitudes peu professionnelles. Quelques compagnies d'électricité d'État et offices de l'électricité sont parvenus à réduire les pertes, mais la solution consiste à vendre ou à franchiser les réseaux de distribution à des opérateurs privés.

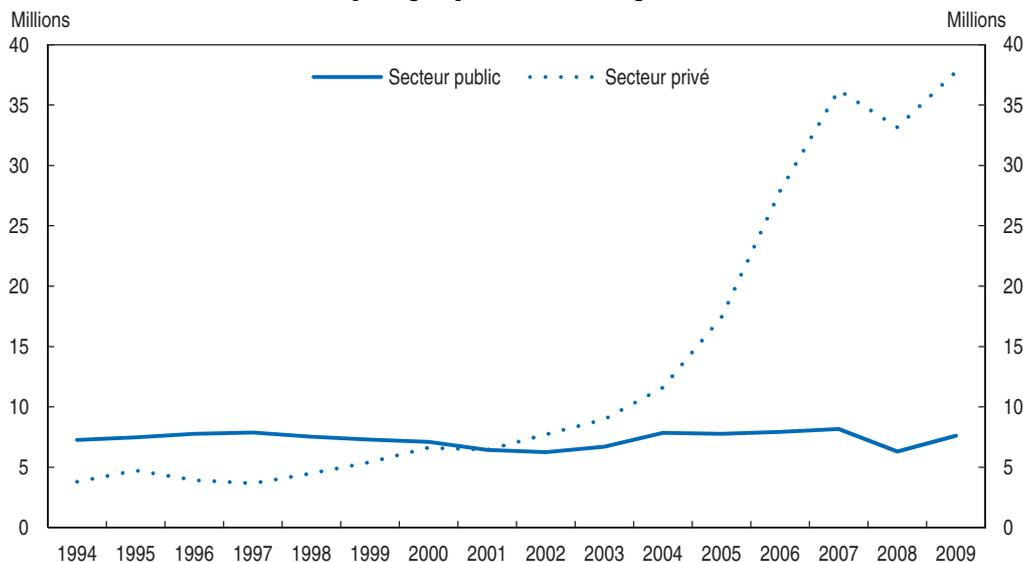
Services de transport aérien

Le transport aérien a été pour la première fois ouvert à la concurrence en 1994 et totalement libéralisé en 2003. De nombreuses entreprises nouvelles sont entrées sur le marché ; il s'agissait souvent de transporteurs à faibles coûts offrant des services point à point minimums. Le trafic du secteur privé a grimpé en flèche (graphique 1.12) et la concurrence s'est intensifiée, mais la concentration du marché demeure élevée sur certaines lignes (Dasgupta, 2009). La répartition des créneaux représente un obstacle à l'entrée puisque ceux-ci sont généralement réalloués chaque année aux utilisateurs existants. Un système d'appels d'offres gratuits serait préférable à ce régime de droits acquis.

Les *Routes Dispersal Guidelines* sont une autre entrave à l'entrée. En vertu de cette réglementation, les pouvoirs publics classent les lignes en quatre catégories, suivant leur attractivité du point de vue de la population desservie. Pour se voir attribuer des lignes dans les zones les plus attractives, les compagnies aériennes doivent en offrir d'autres dans les zones moins attractives. Cela revient à octroyer des subventions internes aux lignes des régions excentrées, à population plus dispersée. Une solution plus transparente consisterait à subventionner directement certaines lignes.

Graphique 1.12. **Trafic aérien de passagers par secteur**

Millions de passagers par an, année budgétaire indienne



Source : Directorate General of Civil Aviation.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932435777>

En outre, la concurrence est faussée par la présence de compagnies aériennes d'État. Les deux compagnies publiques originelles (Air India et Indian Airlines) sont depuis longtemps déficitaires. Elles ont été fusionnées et fonctionnent désormais comme une seule entreprise également déficitaire. La compagnie unifiée se caractérise par une flotte ancienne et une productivité médiocre. Une commande massive d'avions à réaction a été placée en 2006, et la livraison de ces appareils abaissera l'âge moyen de la flotte. À l'heure actuelle, le Contrôleur et Auditeur général enquête sur les raisons pour lesquelles une commission ministérielle a décidé qu'Air India devait placer une telle commande (plus du triple de ses besoins). Les compagnies aériennes privées ont pris des parts de marché à Indian Airlines, tandis que l'activité internationale d'Air India a souffert d'un accord de ciel ouvert avec les Émirats arabes unis qui a fait des aéroports du Golfe des pivots attrayants pour les passagers indiens. Air India a demandé une injection de fonds propres de 150 milliards INR (soit le montant de ses pertes cumulées). Elle a reçu la promesse de 20 milliards INR, en deux versements : la première tranche a été payée en 2009, mais le règlement de la seconde était subordonné à la réalisation d'objectifs de performance qui n'ont pas encore été atteints. En décembre 2010, Air India était obligée de payer comptant son carburant aviation, elle devait 23 milliards INR à des compagnies pétrolières publiques et elle était contrainte une fois de plus de retarder le versement des salaires. En avril 2011, la compagnie a été confrontée à des grèves de pilotes qui s'opposaient à des propositions

de réformes destinées à accroître la productivité. Il lui sera difficile de réduire sensiblement ses coûts sans conclure un coûteux accord de départs volontaires. À l'heure actuelle, la meilleure solution pour les pouvoirs publics serait un désinvestissement en faveur d'un partenaire stratégique qui puisse assurer le contrôle opérationnel.

Il s'est écoulé un laps de temps considérable entre la libéralisation des compagnies aériennes et l'entrée du secteur privé sur le marché des services aéroportuaires. Avec la forte expansion du trafic, les deux principaux aéroports du pays fonctionnaient au double de la capacité prévue, d'où une dégradation de la qualité du service à laquelle l'entité publique propriétaire (Airports Authority of India, AAI) n'a pu remédier. Aussi, en 2003, le gouvernement a décidé de créer des coentreprises avec le secteur privé. À l'issue d'une longue procédure d'appel d'offres, un consortium s'est vu attribuer un contrat pour la construction et l'exploitation des aéroports de Mumbai et de Delhi. Ce dernier est aujourd'hui ouvert ; son terminal international est l'un des plus grands du monde et des travaux supplémentaires sont prévus pour quadrupler sa capacité. En même temps, six nouveaux aéroports (dont trois sur site vierge) ont été construits par le secteur privé ; ils représentent actuellement plus de 60 % du trafic aérien national de passagers. Ces projets ont été réalisés dans le cadre de partenariats public-privé dont la structure exacte varie d'un aéroport à l'autre.

Les autres aéroports sont détenus par l'État via l'AAI. Seuls sept des 57 aéroports opérationnels gérés par l'AAI dégagent des bénéfices. Bien qu'il soit prévu de moderniser 35 aéroports de petites villes, l'investissement public a été limité et des investissements privés supplémentaires sont indispensables. Un moyen de les attirer serait d'accorder des contrats aux groupes qui demandent la subvention la plus faible. La plupart des aéroports possèdent de vastes terrains, d'une superficie généralement supérieure aux besoins des activités aéronautiques. Cependant, la loi sur l'aviation (Air Act) de 1994 stipule que l'AAI n'est pas autorisée à utiliser ses terrains à des fins commerciales ni à les louer. Le gouvernement devrait amender cette loi pour permettre à l'AAI de louer des terrains. Étant donné que la participation du secteur privé à la construction de nouveaux aéroports s'est soldée par un succès, il serait logique d'insister pour que le développement commercial des terrains aéroportuaires se fasse dans le cadre de partenariats avec le secteur privé.

Les services de contrôle du trafic aérien sont essentiels pour la bonne marche des aéroports et des compagnies aériennes. À l'heure actuelle, ils sont fournis par l'AAI, qui, de par son statut d'autorité publique, est soumise à des contraintes dans la gestion de ses ressources humaines. Par conséquent, sur un marché du travail concurrentiel, elle n'est pas en mesure d'attirer suffisamment de personnel pour pourvoir tous les postes de contrôleur. De surcroît, la prestation des services de trafic aérien par l'exploitant de l'aéroport peut donner lieu à des conflits d'intérêt. L'expérience montre que la transformation complète des systèmes de contrôle du trafic aérien en sociétés commerciales induit des gains d'efficacité substantiels (ministère de l'Aviation civile, 2003).

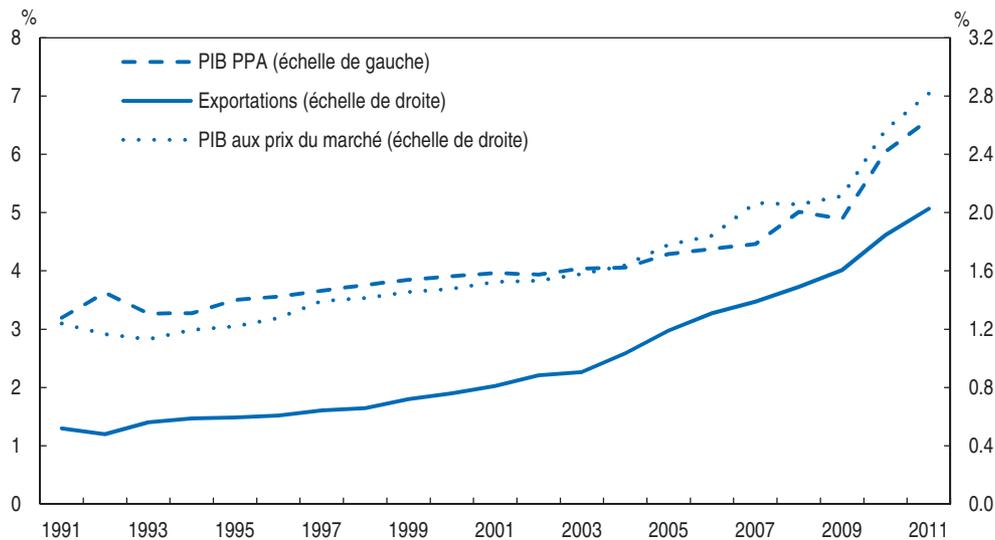
En 2009 a été créée une nouvelle autorité de régulation économique des aéroports, chargée de contrôler la tarification des services aéronautiques. La réglementation des petits aéroports restants reste du ressort de l'AAI, qui est également le propriétaire et l'exploitant de ces mêmes aéroports. La création de l'autorité de régulation marque un pas dans la bonne direction, mais le régulateur des petits aéroports ne devrait pas en être également l'exploitant et le propriétaire. Compte tenu de l'expérience que la nouvelle autorité de régulation économique accumulera au fil du temps, le maintien de deux organismes de régulation entraînerait un gaspillage de ressources. La nouvelle autorité de régulation devrait donc prendre en charge la totalité des aéroports. De plus, étant donné l'interaction entre la

tarification des billets d'avion et l'attribution des créneaux d'atterrissage et de décollage (Gönenç et Nicoletti, 2000), l'autorité devrait s'appuyer sur le régime d'attribution des créneaux pour instaurer une concurrence suffisante au moins sur les lignes intérieures. Il faudrait renforcer la séparation entre les fonctions d'élaboration des politiques et de réglementation en transformant une partie de la Direction générale de l'aviation civile en une agence de la sécurité. Par ailleurs, la surveillance de la tarification des billets d'avion devrait incomber à la Commission indienne de la concurrence. Les nouveaux organismes de réglementation doivent être indépendants des ministères et bénéficier en conséquence d'un financement sectoriel, leurs activités doivent être supervisées par le Parlement et leurs décisions doivent pouvoir être contestées devant un tribunal d'appel (Kacker, 2010).

L'économie indienne poursuit son rattrapage

Comme indiqué plus haut, l'économie indienne s'est rapidement développée ces dernières années, en dépit de la crise financière et économique mondiale. Au cours de la décennie écoulée, elle a réduit l'écart de niveau de vie vis-à-vis des pays de l'OCDE ; le PIB par habitant à parité de pouvoir d'achat (PPA) est passé de 7 % à 10 % de la moyenne OCDE. Simultanément, la part de l'Inde dans le PIB mondial a fortement augmenté pour dépasser 6 % en termes de PPA, tandis que sa part dans le commerce mondial a plus que doublé depuis 2000 (graphique 1.13). Un certain nombre de facteurs d'offre favorables induits par les politiques publiques ont stimulé le taux de croissance sous-jacent du PIB indien. L'épargne et l'investissement intérieurs ont augmenté considérablement, à peu près autant que dans la plupart des économies d'Asie de l'Est durant leur période de forte expansion (chapitre 4). En même temps, l'amélioration des conditions-cadres des entreprises observée depuis le milieu des années 80 s'est poursuivie dans la décennie écoulée avec la réduction unilatérale des droits de douane sur les produits manufacturés : le taux des droits de douane moyens non pondérés est tombé à 8 %, ce recul s'accompagnant d'une forte baisse de l'écart-type des tarifs douaniers et de leur rendement moyen (qui prend en compte à la fois les droits effectifs et les concessions tarifaires). Comme on l'a vu plus haut, cette évolution a accentué les pressions concurrentielles dans l'économie indienne et sans doute accéléré les gains de productivité (Kowalski et Dihel, 2008).

Un second facteur d'expansion a été le décollage des zones économiques spéciales (ZES) depuis 2006, date d'entrée en vigueur de la loi actuelle sur les ZES. Dès 2010, des autorisations avaient été délivrées pour créer 571 ZES et l'emploi total dans les ZES était estimé aux environs de 0.6 million de personnes, tandis que les ZES représentaient près de 3 % du stock de capital des entreprises constituées en société. Les avantages fiscaux et juridiques considérables accordés aux promoteurs de ces zones ont été analysés dans la précédente *Étude* (OCDE, 2007). L'objectif était essentiellement de créer des zones franches pour l'industrie d'exportation qui permettraient de surmonter bon nombre des obstacles traditionnels à la croissance en Inde. Les ZES devaient bénéficier d'une exonération complète de droits de douane, la fiscalité serait allégée pendant les dix premières années et toutes les infrastructures seraient fournies par le secteur privé. En outre, un système de guichet unique permettrait aux entreprises opérant dans les ZES d'échapper à des formalités administratives coûteuses. En l'espace de cinq ans, les exportations en provenance de ces zones ont été multipliées par 15 (tableau 1.4) et elles représentent aujourd'hui près d'un quart des exportations totales. Le ralentissement de l'économie mondiale n'a guère affecté les ZES. Cette expansion rapide contraste fortement avec l'expérience de la première génération de ZES indiennes, qui n'avait pas bénéficié d'une stratégie coordonnée (Engman et al., 2007).

Graphique 1.13. **Part de l'Inde dans le PIB et le commerce mondiaux**

Source : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932435796>

Tableau 1.4. **Le développement des zones économiques spéciales**

	Valeur brute des exportations		Part des exportations de biens et services	Part du PIB
	Milliards INR	% de variation par rapport à l'année précédente	%	%
2005	228	22	3.2	0.6
2006	346	52	3.8	0.8
2007	666	93	6.5	1.3
2008	997	50	7.6	1.8
2009	2 207	121	17.0	3.5
2010 (prévisions)	3 443	56	22.1	4.6

Note : Les données portent sur l'année budgétaire indienne et sont exprimées en termes nominaux.

Source : Ministère du Commerce et de l'Industrie.

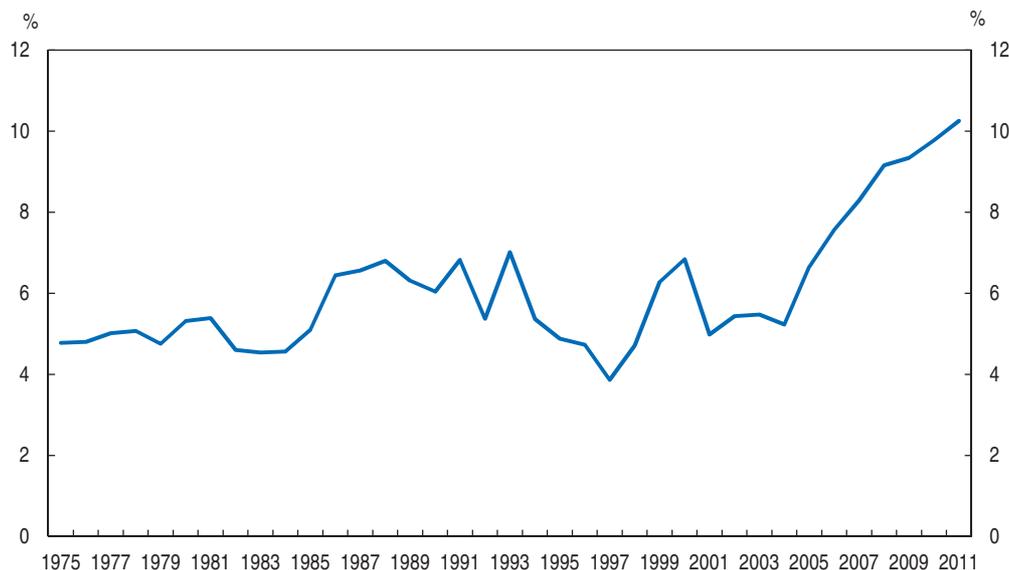
La réussite des ZES doit être évaluée d'après leur valeur ajoutée et non simplement par la valeur de leurs exportations, et là encore les résultats sont satisfaisants. La méthode la plus simple pour mesurer la valeur ajoutée des ZES consiste à comparer leurs exportations et leurs importations, étant donné que les zones n'écoulent généralement pas leurs produits sur le marché intérieur. À l'aide de données recueillies auprès d'un échantillon de ZES, Aggarwal (2010) a établi que la valeur ajoutée représentait près de la moitié du total de leurs exportations, mais avec des différences d'un produit à l'autre (la valeur ajoutée est plus élevée pour les logiciels et plus faible pour l'électronique). En revanche, avec un échantillon plus restreint, Tantri (2010) trouve une valeur ajoutée plus faible (30 %). En 2010-11, la part de la valeur ajoutée dans les exportations a sans doute nettement baissé, du fait de l'entrée en service d'une grande raffinerie de pétrole située dans une ZES.

Une stratégie optimale consisterait à supprimer les obstacles réglementaires et les autres entraves à la croissance dans tout le pays. À défaut, la vive expansion récente des exportations, de l'emploi et de l'investissement dans les ZES pourrait servir de catalyseur pour un changement de plus grande envergure. En particulier, il semble que les zones favorisent une concentration d'activités industrielles modernes qui pourraient générer des économies d'agglomération. Toutefois, seulement 35 des 626 districts de l'Inde abritent des ZES. Les promoteurs ont privilégié la création de zones près des mégapoles, dans des régions où il existe une forte proportion d'emplois non agricoles (Mukhopadhyay et Pradhan, 2009). En conséquence, les ZES se sont concentrées dans un petit nombre d'États ; quatre d'entre eux (l'Andhra Pradesh, le Gujarat, le Maharashtra et le Tamil Nadu) comptent 27 zones représentant 56 % de la superficie totale des ZES approuvées. En cinq ans, ces zones (qui ne sont pas encore toutes pleinement opérationnelles) ont développé une superficie équivalant à celle de la plus grande zone économique chinoise.

Le dernier facteur positif du côté de l'offre a été la reprise de la construction d'infrastructures (graphique 1.14). En l'absence de séries chronologiques longues, le stock de capital dans ce domaine peut être estimé approximativement par le total des investissements dans l'électricité, le gaz, l'eau, les chemins de fer, les autres transports et les communications. En Inde, des investissements en infrastructures supplémentaires ont sans doute des effets secondaires considérables, car ils réduisent l'incertitude entourant les calendriers de production : en effet, l'approvisionnement en électricité s'améliore et les temps de transport diminuent, permettant ainsi une spécialisation beaucoup plus grande de la production (Hulten et al., 2006). Les données internationales sur ces retombées sont contrastées. Certains auteurs n'en ont détecté aucune en Asie de l'Est (Young, 1995), mais d'autres en ont détecté quelques-unes pour les économies avancées (Aschauer, 1989). En Inde, il y a apparemment de fortes externalités dans le secteur manufacturier national (Sharma et Sehgal, 2010) et l'effet de retombée de la construction d'autoroutes équivaut à un taux de rendement de 9 % en sus du rendement privé (Hulten et al., 2006).

Dans ce contexte, le taux de croissance potentielle à long terme de l'économie a continué de s'élever, pour avoisiner 9 % selon les estimations de l'OCDE (tableau 1.5). L'accélération de la croissance du stock de capital a ajouté 1.8 point de pourcentage au taux de croissance entre la première et la seconde moitié de la décennie écoulée, mais la progression plus rapide de la productivité totale des facteurs y a également contribué, en particulier grâce aux externalités découlant de la forte expansion des investissements en infrastructures ces cinq dernières années.

La croissance de la productivité totale des facteurs (PTF), telle que mesurée ci-dessus, reflète un certain nombre d'éléments. Un moteur important est l'exode de la main-d'œuvre agricole vers des secteurs à productivité plus élevée. La proportion de travailleurs qui vivent encore de l'agriculture étant élevée, les sorties de main-d'œuvre du secteur laissent espérer des gains de productivité substantiels. De fait, la baisse en points de pourcentage de la part de la main-d'œuvre travaillant dans l'agriculture a été la même en Inde dans la décennie écoulée qu'en Chine dans la décennie achevée en 2001, année où le niveau de revenu de la Chine était le même que celui de l'Inde en 2010. Une accélération de l'exode de la main-d'œuvre agricole, à l'instar de ce qui s'est produit en Chine au cours de la décennie écoulée, contribuerait à amplifier la croissance.

Graphique 1.14. **Accroissement du stock de capital réel des secteurs d'infrastructures**

Source : Central Statistical Office, Statistiques des comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932435815>

Tableau 1.5. **Déterminants de la croissance économique**

En pourcentage et en points de pourcentage

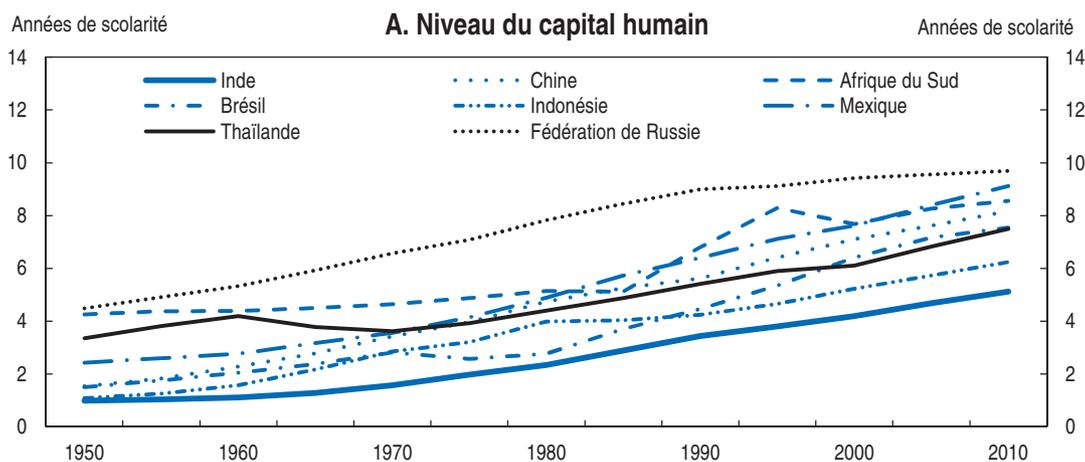
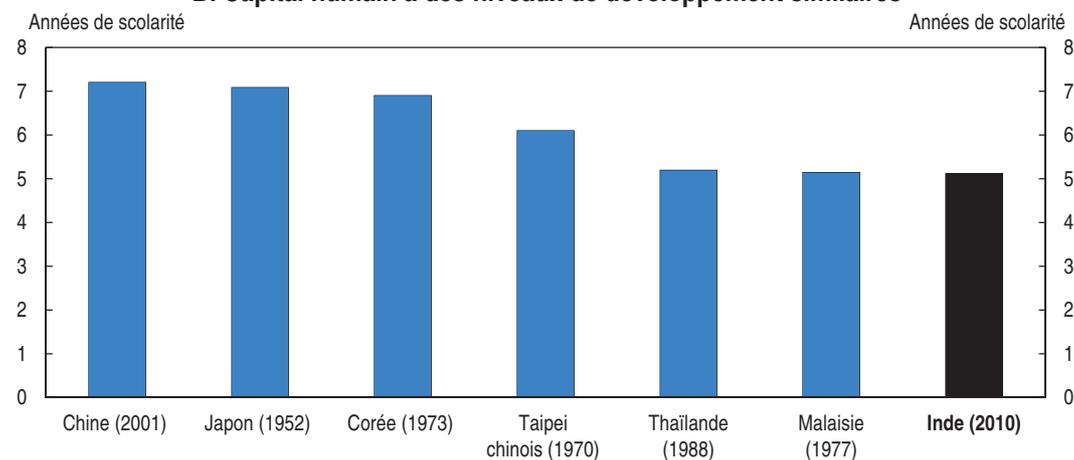
	1996-2001	2001-06	2006-11
Taux de croissance annuelle composé			
Contributions à la croissance potentielle			
Capital	3.7	4.5	6.3
Main-d'œuvre	0.6	0.6	0.5
Productivité totale des facteurs	1.7	1.7	1.9
Potentiel (correction faite de la pluviométrie)	6.0	6.9	8.8
Contribution de la pluviométrie	0.0	0.1	0.1
Croissance potentielle	6.0	7.0	8.9
Accroissement des capacités inutilisées	0.0	0.0	-0.4
Croissance du PIB (effective)	5.9	7.0	8.4

Note : Dans les estimations ci-dessus, les parts du capital et du revenu mixte sont utilisées pour représenter la part de capital dans la fonction de production sous-jacente. Cette part élevée est justifiée en termes économétriques, mais elle pourrait être plus réduite étant donné l'ampleur de l'emploi indépendant.

Source : Analyse de l'OCDE.

Le capital humain de l'Inde est encore relativement faible par rapport à un certain nombre d'économies de l'Asie du Nord-Est où les revenus étaient comparables à ceux de l'Inde en 2010 (graphique 1.15). En revanche, le niveau général d'instruction est similaire à celui qu'atteignaient plusieurs pays d'Asie du Sud-Est lorsqu'ils avaient le niveau de développement actuel de l'Inde, or ces pays ont affiché par la suite une croissance rapide. Ce déficit de capital humain est en passe d'être comblé, car les performances scolaires progressent plus vite que dans un certain nombre d'économies émergentes. Mais pour l'heure, cette progression plus forte ne réduit pas l'écart absolu en termes d'années de scolarité.

Graphique 1.15. Capital humain dans différentes économies

**B. Capital humain à des niveaux de développement similaires**

Note : Années de scolarité, population âgée de 15 ans et plus.

Source : Barro et Lee (2010) et Penn World Table version 7.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932435834>

L'ampleur de la contribution d'une meilleure éducation à la croissance dans le passé dépend de la méthode de calcul, or la façon de mesurer le capital humain varie beaucoup d'une étude à l'autre. Mesuré en termes d'années de scolarité, le capital humain a augmenté de 2 % par an entre 1985 et 2010, selon Barro et Lee (2010). Ces auteurs estiment aussi qu'en Asie du Sud l'accroissement du PIB par personne pour chaque année d'études supplémentaire est de 11 %. Par conséquent, leurs estimations indiquent que l'accroissement du capital humain a contribué pour 0.2 % à la croissance totale. Une autre façon de mesurer l'impact du capital humain est de multiplier la proportion de travailleurs ayant un niveau d'études donné par le salaire moyen de tous les travailleurs qui avaient ce niveau d'instruction dans une année de référence. Le résultat fait apparaître l'accroissement du salaire moyen qui découle au fil du temps des progrès de l'éducation. D'après ce calcul, l'augmentation du salaire moyen due à une amélioration de l'éducation est de 0.5 % par an sur la période 1990-2004 (Aggarwal, 2011). Pour une part du travail comprise entre 0.4 et 0.5, cette amélioration de la qualité de la main-d'œuvre implique que l'augmentation du capital humain a majoré la croissance d'environ 0.3 % par an. Ces deux évaluations sous-estiment peut-être la contribution de l'éducation : en effet, il y a sans doute des

externalités positives, étant donné qu'une main-d'œuvre mieux formée est capable d'utiliser une technologie plus avancée. De fait, les améliorations des compétences cognitives, qui ressortent des notes plus élevées obtenues dans les tests, exercent un effet positif plus marqué sur la croissance économique (OCDE, 2010b).

Une fois pris en compte l'accumulation de capital humain et le redéploiement sectoriel, la croissance de la PTF en Inde dépasse à peine 1 % par an. Ce faible taux incite à penser qu'en l'absence de réformes substantielles des marchés des produits et du travail, la croissance de la PTF pourrait ne pas converger vers celle des économies avancées. En tout état de cause, au cours des dix à vingt prochaines années, la croissance proviendra principalement de la formation de capital, physique et humain. Pour atteindre un taux à deux chiffres, il faudrait une hausse continue de l'investissement, comme indiqué dans l'annexe 1.A1. Compte tenu des tendances démographiques futures, ce résultat est réalisable, à condition de réduire davantage le déficit budgétaire (chapitre 2).

Encadré 1.3. **Résumé des recommandations d'action pour maintenir la croissance et améliorer la protection sociale**

Une politique macroéconomique prudente pour prolonger l'expansion

- Opérer un nouveau resserrement progressif de la politique monétaire pour amortir l'inflation.
- Garder le cap de l'assainissement budgétaire programmé.
- Maintenir la vigilance face à de possibles entrées massives de capitaux et aux risques connexes pour la stabilité macroéconomique. Privilégier les mesures macroprudentielles pour éviter une possible hausse excessive des prix des actifs. Ne procéder à des interventions sur les marchés des changes qu'en cas de fluctuations monétaires rapides et fortes.

Renforcer les filets de sécurité, améliorer la prestation de soins de santé et promouvoir la création d'emplois

- Poursuivre les programmes pilotes de transferts monétaires, notamment de transferts monétaires conditionnels pour fournir une aide directe aux plus démunis.
- Améliorer la réglementation et la surveillance des prestataires de soins privés et promouvoir une meilleure information du public. Garantir l'accès aux médicaments génériques tout en maintenant les engagements relatifs aux obligations internationales en matière de droits de propriété intellectuelle.
- Encourager la création d'emplois dans le secteur formel en réduisant les formalités administratives de licenciement imposées aux grandes entreprises.

Accélérer la réforme de la réglementation des marchés de produits et améliorer la construction d'infrastructures

- Consolider les avancées de la privatisation en durcissant les contraintes budgétaires des entités du secteur public et en renforçant leur exposition à la concurrence. Alléger encore les obstacles administratifs à l'entrée pour les nouvelles entreprises afin de stimuler l'investissement et l'innovation. Continuer de réduire les obstacles au commerce et à l'IDE, surtout dans les secteurs de services et de réseau.
- Accélérer l'expansion de l'infrastructure routière en simplifiant la délivrance des titres de propriété foncière afin de réduire les incertitudes entourant l'acquisition de terrains. Intensifier les efforts pour améliorer la gestion des registres fonciers en clarifiant la délimitation de parcelles.

Encadré 1.3. **Résumé des recommandations d'action pour maintenir la croissance et améliorer la protection sociale** (suite)

- S'employer en priorité à améliorer la distribution de l'électricité grâce à la privatisation ou au franchisage d'opérateurs privés. Mesurer l'électricité fournie au secteur de l'irrigation.
- Retirer les fonctions de contrôle du trafic aérien à l'Airports Authority of India pour les confier à une société privée. Étendre le champ des compétences de l'Airports Economic Regulatory Authority à l'ensemble des aéroports.
- Envisager des options pour la restructuration et la privatisation totale ou partielle du fournisseur national de services de télécommunications (BSNL), ainsi que d'Air India et d'Indian Airlines.

Notes

1. L'adoption d'un régime alimentaire plus riche en protéines en Inde peut aussi induire une hausse durable des prix relatifs des produits alimentaires (Gokarn, 2010).
2. Les indicateurs RMP de l'OCDE évaluent dans quelle mesure le cadre réglementaire favorise la concurrence sur les marchés de biens et de services où la technologie et les conditions du marché rendent la concurrence viable. Ces indicateurs couvrent la plupart des aspects importants des pratiques réglementaires générales ainsi que certains aspects de la politique réglementaire sectorielle (voir Wölfl *et al.*, 2009).
3. Cette assertion est confirmée par le fait que les indicateurs Doing Business de la Banque mondiale classent l'Inde au 156^e rang sur 183 pays pour la facilité de créer une nouvelle entreprise. Selon l'indicateur global de la « facilité de faire des affaires », l'Inde est 134^e sur 183 pays. Voir www.doingbusiness.org.

Bibliographie

- Aggarwal, A. (2010), « Economic Impacts of SEZs: Theoretical Approaches and Analysis of Newly Notified SEZs in India », présenté lors d'une conférence de la Banque mondiale sur les zones économiques spéciales, avril.
- Aggarwal, S. (2011), « Measuring Labour Series at Sectoral Level », paper prepared for the First India KLEMS workshop held at ICRIER, New Delhi, janvier.
- Aghion, P. et R. Griffith (2005), *Competition and Growth*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- Aghion, P. et P. Howitt (2006), « Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework », *Journal of the European Economic Association*, vol. 4, n° 2-3.
- Anant, T. et R. Singh (2009), « Distribution of Highways Public Private Partnerships in India: Key Legal and Economic Determinants », *Center on Democracy, Development, and the Rule of Law Working Papers*, n° 100.
- Arnold, J., G. Nicoletti et S. Scarpetta (2008), « Regulation, Allocative Efficiency and Productivity in OCDE Countries: Industry and Firm-Level Evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 616.
- Aschauer, D. (1989), « Is Public Expenditure Productive? », *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, n° 2.
- Athukorala, P. et P.-L. Tsai (2003), « Determinants of Household Saving in Taiwan: Growth, Demography and Public Policy », *Journal of Development Studies*, vol. 39, n° 5.
- Azam, M. (2009), « Changes in Wage Structure in Urban India 1983-2004: A Quantile Regression Decomposition », *IZA Working Papers*, n° 3963.
- Barro, R. et J. Lee (2010), « A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010 », *NBER Working Papers*, n° 15902.

- Basu, K., S. Das, B. Dutta (2010), « Child Labor and Household Wealth: Theory and Empirical Evidence of an Inverted-U », *Journal of Development Economics*, vol. 91, Issue 1.
- Bhalotra, S. (2010), « Fatal Fluctuations? Cyclicity in Infant Mortality in India », *Journal of Development Economics*, vol. 93, Issue 1.
- Bhattacharya, R., I. Patnaik et A. Shah (2011), « Monetary Policy Transmission in an Emerging Market Setting », *FMI Working Papers*, n° WP/11/5.
- Bhaumik, S.K. et M. Chakrabarty (2009), « Is Education the Panacea for Economic Deprivation of Muslims? Evidence from Wage Earners in India, 1987-2005 », *Journal of Asian Economics*, vol. 20, Issue 2.
- Bloom, D., D. Canning, L. Hu, Y. Liu, A. Mahal et W. Yip (2010), « The Contribution of Population Health and Demographic Change to Economic Growth in China and India », *Journal of Comparative Economics*, vol. 38, Issue 1.
- Buiter, W. et E. Rahbari (2011), « Global Growth Generators: Moving beyond Emerging Markets and BRICs », Citi Investment Research & Analysis, Citigroup Global Markets Inc., Londres.
- Castro, J. et L. Modesto (2010), *Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios – Volume 1*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- Conway, P., R. Herd et T. Chalaux (2008), « Product Market Regulation and Economic Performance across Indian States », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 600.
- Conway, P., S. Dougherty et A. Radziwill (2010), « Long-Term Growth and Policy Challenges in the Large Emerging Economies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 755.
- Dasgupta, P. (2009), « Competition Issues in the Air Transport Sector in India », ASCI Research, Administrative Staff College, Hyderabad for the Competition Commission of India.
- Datt, G. et M. Ravallion (2010), « Shining for the Poor Too? », *Economic and Political Weekly*, vol. 45, n° 7.
- Deaton, A. et J. Drèze (2009), « Food and Nutrition in India: Facts and Interpretations », *Economic and Political Weekly*, vol. 44, n° 7.
- Ding, S. et J. Knight (2009), « Can the Augmented Solow Model Explain China's Remarkable Economic Growth? A Cross-Country Panel Data Analysis », *Journal of Comparative Economics*, vol. 37, n° 3.
- Dutta, P., S. Howes et R. Murgai (2010), « Small But Effective: India's Targeted Unconditional Cash Transfers », *ASARC Working Papers*, n° 2010/18.
- Engman M., O. Onodera et E. Pinali (2007), « Export Processing Zones: Past and Future Role in Trade and Development », *Documents de travail de l'OCDE sur la politique commerciale*, n° 53.
- FMI (2011), *India: 2010 Article IV Consultation*, FMI, Washington DC.
- Fiszbein, A. et N. Schady (2009), *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, Banque mondiale, Washington DC.
- Gokarn, S. (2010), « The Price of Protein », Speech delivered in Mumbai, 26 octobre.
- Goldar, B. (2011), « Growth in Organized Manufacturing Employment in Recent Years », *Economic and Political Weekly*, février.
- Goldar, B. et S. Aggarwal (2010), « Informalization of Industrial Labour in India: Are Labour Market Rigidities and Growing Import Competition to Blame? », Presented at the Indian Statistical Institute Sixth Annual Conference on Economic Growth and Development, décembre.
- Golub, S. (2009), « Openness to Foreign Direct Investment in Services: An International Comparative Analysis », *The World Economy*, vol. 32.
- Gonenc, R. et G. Nicoletti (2000), « Regulation, Market Structure and Performance in Air Passenger Transportation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 254.
- Grosh, M., C. del Ninno, E. Tesliuc et A. Ouerghi (2008), *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*, Banque mondiale, Washington DC.
- Grover, A. et B. Citro (2011), « India: Access to Affordable Drugs and the Right to Health », *The Lancet*, à paraître.
- Hasan, R. et K. Jandoc (2010), « The Distribution of Firm Size in India: What Can Survey Data Tell Us? », *ADB Economics Working Paper Series*, n° 213.

- Herd, R. et S. Dougherty (2007), « Growth Prospects in China and India Compared », *European Journal of Comparative Economics*, vol. 4, n° 1.
- Hsieh, C. et P. Klenow (2009), « Misallocation and Manufacturing TFP in China and India », *Quarterly Journal of Economics*, vol. CXXIV, Issue 4.
- Hulten, C., E. Bennathan et S. Srinivasan (2006), « Infrastructure, Externalities, and Economic Development: A Study of the Indian Manufacturing Industry », *The World Bank Economic Review*, vol. 20, n° 2.
- Islam, M. et R. Rajan (2009), « The Bank Lending Channel of Monetary Policy Transmission: India and the Global Financial Crisis », *ISAS Working Papers*, n° 78.
- Jalan, L. (2010), « Distribution Reform », *Monthly Economic Review*, Indian Chamber of Commerce, juillet.
- Jongwanich, J. (2010), « The Determinants of Household and Private Savings in Thailand », *Applied Economics*, vol. 42, n° 8.
- Kacker, M. (2010), « One Sector, Three Regulators », CUTS Institute for Regulation & Competition, mai.
- Karandikar, V. (2007), « Ireland Leaps Ahead with Land-Registration Records », *Spectrun@RMSI*.
- Kowalski, P. et N. Dihel (2009), « India's Trade Integration, Realising the Potential », *Documents de travail de l'OCDE sur la politique commerciale*, n° 88.
- Lim, S., L. Dandona, J. Hoisington, S. James, M. Hogan et E. Gakidou (2010), « India's Janani Suraksha Yojana, A Conditional Cash Transfer Programme to Increase Births in Health Facilities: An Impact Evaluation », *The Lancet*, vol. 375.
- Loayza, N., K. Schmidt-Hebbel et L. Serven (2000), « What Drives Saving Across the World? », *Review of Economics and Statistics*, vol. 82, n° 2.
- Kumar, S., L. Chen, M. Choudhury, S. Ganju, V. Mahajan, A. Sinha et A. Sen (2011), « Financing Health Care for All: Challenges and Opportunities », *The Lancet*, vol. 377.
- Mazundar, D. (2010), « Decreasing Poverty and Increasing Inequality in India », dans OCDE, *Tackling Inequalities in Brazil, China, India and South Africa: The Role of Labour Market and Social Policies*, OCDE, Paris.
- Mehrotra, S. (2010), « Introducing Conditional Cash Transfers in India: A Proposal for Five CCTs », Planning Commission, décembre.
- Ministère de l'Aviation civile (2003), « Report of the Committee on a Road Map for the Civil Aviation Sector », Government of India, novembre.
- Ministère du Commerce et de l'Industrie (2010), « A National Manufacturing Policy: A Discussion Paper », Government of India, New Delhi.
- Ministère des Finances (2010a), *Report of the Working Group on Foreign Investment*, Government of India, New Delhi.
- Ministère des Finances (2010), *Economic Survey 2009-10*, Government of India, New Delhi.
- Ministère des Finances (2011), *Economic Survey 2010-11*, Government of India, New Delhi.
- Ministère de la Santé et de la Famille (2010), *Annual Report to the People on Health*, Government of India, New Delhi.
- Ministère du Travail et de l'Emploi (2009), *Report on Effect of Economic Slowdown on Employment in India, October to December 2008*, Government of India, Chandigarh.
- Ministère du Travail et de l'Emploi (2010), *Annual Report, 2009-10*, Government of India, New Delhi.
- Modigliani, F. et S. L. Cao (2004), « The Chinese Saving Puzzle and the Life-Cycle Hypothesis », *Journal of Economic Literature*, vol. XLII, n° 1.
- Mohanty, D. (2009), « The Global Financial Crisis – Genesis, Impact and Lessons », Speech delivered in Hyderabad, 30 décembre.
- Mohapatra, S. et D. Ratha (2010), « The Impact of the Global Financial Crisis on Migration and Remittances », dans Canuto, O. et M. Giugale (dir. publ.), *The Day After Tomorrow: A Handbook on the Future of Economic Policy in the Developing World*, Banque mondiale, Washington DC.
- Mukhopadhyay P. et K.C. Pradhan (2009), « Location of SEZs and Policy Benefits What Does the Data Say? », *Centre for Policy Research Occasional Paper Series*, n° 18, New Delhi.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Brésil*, OCDE, Paris.

- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Inde*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE : sortir de la crise de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Le coût élevé des faibles performances éducatives : impact économique à long terme d'une amélioration des résultats au PISA*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Perspectives économiques de l'OCDE*, mai, OCDE, Paris.
- Panagariya, A. (2008), *India: the Emerging Giant*, Oxford University Press, Oxford.
- Patel, B., S. Ballaney, C.K. Koshy et M. Nohn (2009), « Reforming Urban Land Management in Gujarat », dans *India Infrastructure Report 2009*, Oxford University Press, Oxford.
- Patnaik, I., A. Shah et G. Veronese (2010), « India's Inflation Problem, Not Only a Measurement Issue », Presented at the NIPFP Macroeconomics Symposium, 14 septembre.
- Patnaik, I. et A. Shah (2011), « Did Indian Capital Controls Work? », *NIPFP Working Paper*, n° 2011-87.
- Perry, G., W. Maloney, O. Arias, P. Fajnzylber, A. Mason et J. Saavedra-Chanduvi (2007), *Informality: Exit and Exclusion*, Banque mondiale, Washington DC.
- Planning Commission (2009), *Report of the Expert Group to Review the Methodology for Estimation of Poverty*, Government of India, New Delhi.
- Planning Commission (2010), « Investment in Infrastructure during the Eleventh Five Year Plan », septembre, New Delhi.
- Prasad, E. (2009), « Some New Perspectives on India's Approach to Capital Account Liberalization », *NBER Working Papers*, n° 14658.
- Ravallion, M. (2011), « A Comparative Perspective on Poverty Reduction in Brazil, China and India », *World Bank Research Observer*, vol. 26.
- Schwellnus, C. (2009), « Achieving Higher Performance: Enhancing Spending Efficiency in Health and Education in Mexico », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 732.
- Sharma, C. et S. Sehgal (2010), « Impact of Infrastructure on Output, Productivity and Efficiency: Evidence from the Indian Manufacturing Industry », *Indian Growth and Development Review*, vol. 3, n° 2.
- Sinha, R. (2009), « Moving towards Clear Land Titles in India: Potential Benefits, a Road-map and Remaining Challenges », Presentation to the FIG Washington – World Bank Conference on Land Governance in Support of the Millennium Development Goals: Responding to New Challenges, mars.
- Sinha, R. (2010), « Draft Land Titling Bill, 2010 – India », Presentation to a workshop on « The Fundamental Principles of Property Titling », juillet, New Delhi.
- Subbarao, D. (2009), « Impact of the Global Financial Crisis on India Collateral Damage and Response », Speech delivered in Tokyo, 18 février.
- Tantri, M. (2010), « Import Dependency of Special Economic Zones », *Economic & Political Weekly*, Vol. XLV, n° 36.
- UIT (2010), *The World in 2010, ICT Facts and Figures*, Bureau de développement des télécommunications, Union internationale des télécommunications, Genève.
- Wacziarg, R. (2001), « Measuring the Dynamic Gains from Trade », *World Bank Economic Review*, vol. 15, n° 3.
- Wölfl, A., I. Wanner, T. Kozluk et G. Nicoletti (2009), « Ten Years of Product Market Reform in OCDE Countries – Insights from a Revised PMR Indicator », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 695.
- Young, A. (1995), « The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, n° 3.
- Zhang, Y. et G. Wan (2010), « National Savings and Balanced Growth: China versus India », World Bank presentation.

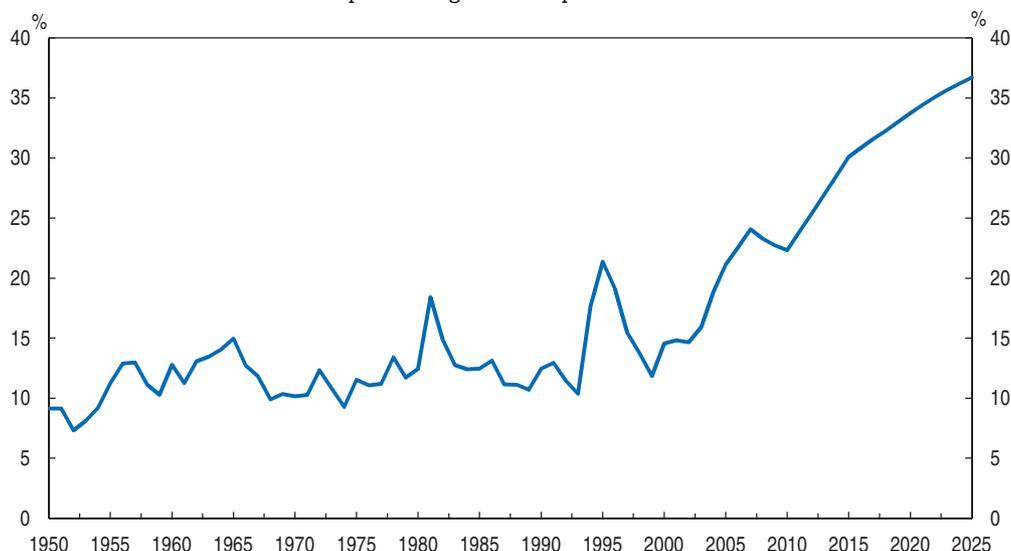
ANNEXE 1.A1

Projections de la croissance à l'horizon 2025 : Perspectives schématiques pour l'Inde

La performance de l'Inde en termes de croissance s'est améliorée de façon si spectaculaire depuis les années 90 qu'une question essentielle est désormais de savoir si une croissance à deux chiffres est possible au cours de la prochaine décennie, et dans quelles conditions. Le premier chapitre de la présente *Étude* présente les perspectives à court terme de l'économie indienne. Il en ressort qu'après deux années d'expansion supérieure à 9 %, la croissance pourrait redescendre aux environs de 8½ pour cent cette année et l'année prochaine avec la poursuite de l'assainissement budgétaire et un nouveau durcissement de la politique monétaire destiné à faire baisser l'inflation et à promouvoir une croissance plus équilibrée. Les autres chapitres formulent des recommandations en vue de renforcer le secteur financier, d'améliorer l'éducation et la politique budgétaire, notamment les dépenses publiques. Des réformes dans ces domaines devraient stimuler le taux d'épargne nationale et contribuer à lever les obstacles à l'investissement, lequel a déjà fortement augmenté au cours de la décennie écoulée (graphique 1.A1.1). Au moment où le gouvernement mettra en route ces réformes, la structure démographique de la population

Graphique 1.A1.1. Évolution de la formation nette de capital fixe

En pourcentage du PIB à prix constants



Source : CEIC et projections de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932435853>

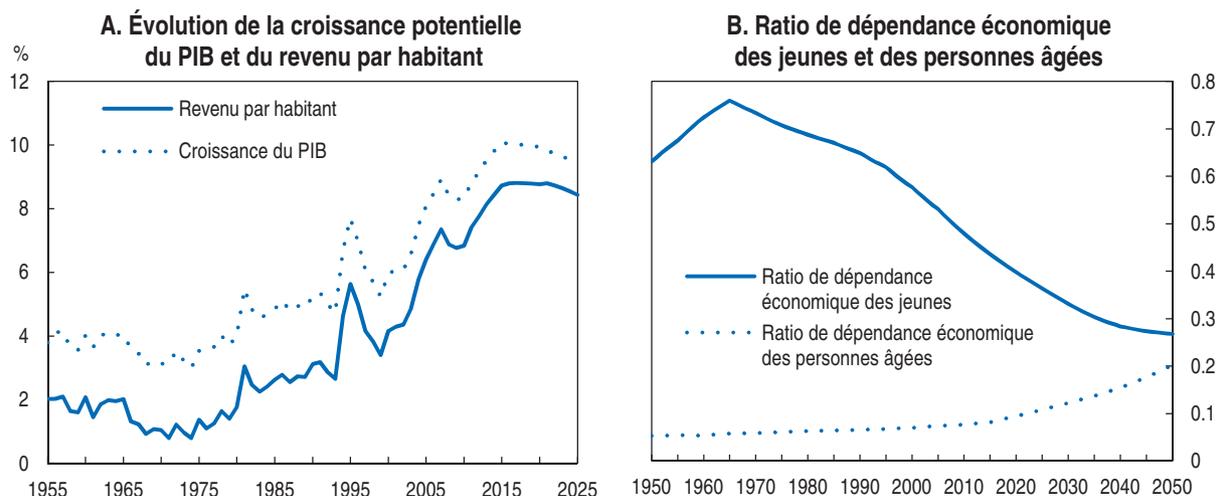
indienne sera nettement transformée. La capacité des ménages indiens d'épargner s'améliorera à mesure que le nombre d'enfants par famille diminuera, tandis que la proportion des personnes âgées dans la population restera relativement stable.

Dans le passé, la croissance de l'Inde a été longtemps entravée par des réglementations omniprésentes et importunes visant les marchés des produits et du travail. La croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) a été pratiquement nulle et la formation de capital extrêmement faible entre 1950 et 1975. Au cours de cette période, le revenu par habitant n'a augmenté que de 1.5 % par an – passant de 0.46 USD à 0.66 USD par jour aux prix de 2004-05. Au cours des vingt-cinq années suivantes, ce taux de croissance a pratiquement doublé et le revenu moyen a atteint 1.32 USD par jour. Enfin, durant la décennie écoulée, les revenus ont doublé pour s'établir à 2.47 USD par jour. Cette accélération a surtout reflété une intensification du rythme de formation de capital. Pendant la première période de 25 ans, l'investissement net ne représentait que quelque 10 % du PIB. Cette part s'est accrue pendant les 25 années suivantes pour s'établir en moyenne à 15½ pour cent du PIB, puis de nouveau durant la dernière décennie, pour atteindre en moyenne 23½ pour cent du PIB (graphique 1.A1.1). Cette hausse a stimulé la croissance du PIB, mais l'expansion de l'emploi et une amélioration remarquable de la PTF ont également joué un rôle (Herd et Dougherty, 2007).

Depuis une trentaine d'années, la croissance tendancielle du PIB s'est donc nettement redressée, en particulier grâce aux réformes économiques (graphique 1.A1.2, partie A). La croissance très forte et de plus en plus vive de ces dernières années ne donne pas de signes de ralentissement. À cet égard, le profil observé est similaire à celui qu'avait montré la Chine auparavant. Une analyse transversale montre que trois facteurs contribuent de façon importante à maintenir ce rythme de croissance : le transfert de main-d'œuvre des secteurs à faible productivité aux secteurs à forte productivité, les améliorations du capital humain et l'accroissement du taux d'épargne (Ding et Knight, 2009). Il est probable qu'en Inde ces facteurs vont aussi jouer un rôle important.

Pour prévoir la croissance à l'horizon 2025, on utilise une courbe de production simple de Cobb-Douglas, étant supposé que, dans le long terme, l'expansion est alimentée essentiellement par des facteurs du côté de l'offre, à savoir l'accumulation de capital, l'évolution des apports de main-d'œuvre en termes quantitatifs et qualitatifs, le redéploiement de ressources entre les secteurs à faible productivité et à forte productivité et le progrès technique. La part du capital est relativement élevée, à 0.68, notamment parce qu'il est difficile de ventiler la part des revenus d'activité des travailleurs indépendants, qui constituent une forte proportion de la population active. Toutefois, les estimations économétriques d'une fonction de production pour l'ensemble de l'économie sont compatibles avec cette part élevée.

Dans le cas de l'Inde, le transfert de main-d'œuvre des secteurs à faible productivité aux secteurs à forte productivité a été relativement lent du fait, d'une part, des politiques publiques (y compris les subventions et les programmes d'emploi public en milieu rural) conçues pour favoriser l'agriculture et stimuler les revenus en zone rurale et, d'autre part, des réglementations du marché du travail qui ont favorisé la croissance des activités à forte intensité de main-d'œuvre. Le rythme d'accumulation de capital humain s'est redressé et pourrait rester soutenu dans les prochaines décennies, étant donné l'amélioration récente des taux de scolarisation.

Graphique 1.A1.2. **Projections économiques et démographiques à l'horizon 2025**

Source : CEIC et projections de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932435872>

L'accroissement de la formation de capital au cours de la décennie écoulée a été financé par une progression du taux d'épargne, elle-même attribuable à deux facteurs : premièrement, comme dans les autres économies émergentes, la croissance plus vigoureuse des revenus réels a fait monter les taux d'épargne (Zhang et Wan, 2010) ; deuxièmement, la forte baisse du nombre de personnes à charge – et surtout d'enfants – par rapport au nombre de personnes occupées (graphique 1.A1.2, Partie B), a stimulé l'épargne selon un certain nombre d'études (tableau 1.A1.1). L'impact spécifique des variables démographiques varie considérablement ; néanmoins, l'analyse transversale réalisée par Loayza *et al.* (2000) montre bien que les variations des taux de dépendance économique des jeunes et des personnes âgées ont un impact statistiquement et économiquement significatif sur le taux d'épargne.

Tableau 1.A1.1. **Impact du ratio de dépendance économique sur le taux d'épargne**

Couverture géographique	Type d'épargne	Étude	Ratio de dépendance économique	
			Jeunes	Personnes âgées
Inde	Nationale	Zhang et Wan (2010)	-0.32	-0.01
Chine	Nationale	Zhang et Wan (2010)	-0.42	0.01
Chine ¹	Ménages	Modigliani et Cao (2004)	-0.23	0.00
Taipei chinois	Ménages	Athukorala et Tsai (2003)	-0.18	-4.80
Thaïlande	Ménages	Jongwanich (2010)	-0.88	-3.30
61 économies	Privée	Loayza <i>et al.</i> (2000)	-0.72	-1.60

1. Dans ce document, les deux taux de dépendance économique entrent dans l'équation du taux d'épargne à titre de variables réciproques. L'impact marginal d'une variation du taux de dépendance économique des jeunes, à la valeur 2010 du taux de dépendance économique, est indiqué dans le tableau de manière à préserver la comparabilité avec les coefficients tirés des autres études, dans lesquelles le ratio de dépendance économique est incorporé directement à l'équation d'épargne. Cette étude n'a pas constaté d'incidence de la réciproque du taux de dépendance des personnes âgées sur le taux d'épargne, de sorte qu'il n'y a pas non plus d'effet marginal.

À plus longue échéance, dans le cas de l'Inde, l'impact du changement démographique sur le taux d'épargne apparaît positif pour les quinze prochaines années. La baisse continue du ratio de dépendance économique des jeunes compense, et au-delà, la légère hausse du taux de dépendance économique des personnes âgées. Mais à partir de 2025, la démographie commencera à agir en sens opposé. Les projections démographiques actuelles des Nations Unies laissent à penser qu'aux alentours de cette date le ratio de dépendance économique des jeunes se stabilisera et que la part des personnes âgées commencera à croître notablement. Le point de retournement du ratio de dépendance économique combiné se situerait entre 2030 et 2040. Étant donné que l'impact négatif sur le taux d'épargne l'emporte généralement sur l'impact positif du ratio de dépendance économique des jeunes, le point de retournement du taux d'épargne pourrait se produire un peu avant le point de retournement démographique. Toutefois, ces estimations ne tiennent pas compte des facteurs propres à l'Inde. En particulier, étant donné la part très élevée du financement privé des soins de santé, il se peut que les personnes âgées ne réduisent pas leur épargne dans les proportions indiquées par les données internationales.

Ces tendances démographiques ainsi que les mesures budgétaires annoncées peuvent être utilisées afin d'établir un niveau de référence pour l'évolution de l'épargne intérieure au cours des quinze prochaines années. Les projections de l'épargne et de la formation de capital peuvent être ensuite combinées avec celles de la croissance de la population active et de la PTF pour établir une estimation de la croissance économique jusqu'à fin 2025. Cette projection repose sur un certain nombre d'hypothèses :

- La PTF continue de croître à son récent taux tendanciel de 1.9 % par an.
- La relation entre le taux d'épargne brute des ménages et le ratio de dépendance économique des jeunes est censée évoluer en parallèle avec les estimations internationales de Loayza *et al.* (2000) présentées dans le tableau 1.A1.1.
- La croissance attendue des revenus (mesurée par une moyenne mobile de la croissance passée des revenus) augmente le taux d'épargne des ménages, une hausse de 1 point de la croissance des revenus se traduisant par une hausse de 1 point du taux d'épargne. Cette hypothèse se fonde de nouveau sur les résultats de l'étude de Loayza *et al.* (2000).
- L'épargne publique nette augmente de près de deux points de PIB au cours de la période 2010-15, conformément aux programmes de réduction du déficit public.
- Les entreprises du secteur public accroissent leur épargne nette de 1 % de PIB sur la période 2010-15, à supposer que les compagnies pétrolières n'ont plus à financer les subventions et que les sociétés de distribution de l'électricité améliorent leurs performances.
- La population active augmente en parallèle avec les projections démographiques des Nations Unies pour le groupe d'âge 15-64 ans.
- La contribution du travail à la croissance augmente étant donné que le niveau d'instruction de la population active s'élève et que des travailleurs quittent l'agriculture. La part du travail devrait passer de 0.35 en 2010 à 0.50 à l'horizon 2025.
- Enfin, et surtout, l'accroissement de l'épargne nationale nette se répercute intégralement sur la hausse de la formation nette de capital fixe. Dans cette optique, le taux d'épargne nationale nette passe de 25 % du PIB en 2010 à 31 % en 2025 (tableau 1.A1.2), d'où une hausse considérable de la part du PIB consacrée à la formation nette de capital fixe (graphique 1.A1.1).

Toute projection implique un certain nombre d'incertitudes techniques. Dans le cas présent, une sous-évaluation de la part du travail tendrait à se traduire par une croissance future plus faible. À l'inverse, un transfert plus rapide de main-d'œuvre hors du secteur agricole rehausserait la croissance.

En résumé, il apparaît que le taux de croissance potentielle annuelle de l'économie pourrait atteindre 10 % dans les cinq prochaines années, et que ce rythme pourrait être maintenu pendant le reste de la décennie (graphique 1.A1.2). Cela impliquerait une croissance du revenu par habitant de l'ordre de 8½ pour cent, contre 7.2 % en 2010. Une récente projection du secteur privé pour les vingt années allant jusqu'à 2030 a estimé la croissance du revenu par habitant à 7¾ pour cent, soit un peu moins que l'estimation présentée ici (Buitter et Rahbari, 2011). La différence entre les deux chiffres peut être attribuée à l'hypothèse selon laquelle les plans actuels du gouvernement concernant l'assainissement budgétaire et la réduction des subventions aux combustibles fossiles seront intégralement mis en œuvre. Mais au total, une conclusion majeure qui se dégage de ces deux projections est qu'à la faveur d'une réforme continue et d'une réponse positive de l'épargne des ménages aux évolutions démographiques, l'Inde peut croître aussi rapidement durant les dix ou vingt prochaines années que la Chine l'a fait au cours de la décennie écoulée.

Tableau 1.A1.2. **Évolution de l'épargne nationale nette**

En pourcentage du PIB au prix du marché

	2005-10	2010	2011-15	2016-20	2021-25
Taux d'épargne nette					
Ménages	19.9	20.4	21.2	22.4	23.5
Entreprises privées	4.7	4.5	4.5	4.5	4.5
Administrations publiques	-2.4	-1.8	-0.7	0.0	0.0
Entreprises du secteur public	1.7	1.6	2.2	2.6	2.6
Épargne nationale	23.9	24.6	27.1	29.3	30.4

Source : Statistiques des comptes nationaux et projections de l'OCDE.

Comme indiqué dans l'Étude, la force avec laquelle les évolutions démographiques favorables stimuleront effectivement la croissance dépend de la mise en œuvre de nouvelles réformes. Des efforts majeurs s'imposent pour faciliter l'investissement en infrastructures et faire en sorte que les mécanismes de marché jouent un plus grand rôle dans la répartition des investissements. Le déficit budgétaire doit être abaissé et les dépenses publiques doivent devenir plus propices à la croissance. À cet effet, il faut diminuer les subventions et les remplacer par des paiements ciblés en faveur des ménages, de manière à réduire le déficit et à accroître le taux d'épargne des entreprises publiques du secteur de l'énergie. De fait, la politique budgétaire plus rigoureuse prise en compte dans ce scénario contribue pour près de moitié à l'accroissement prévu du taux d'épargne nationale et est donc essentielle pour préserver une croissance élevée.

Chapitre 2

Perspectives et réformes budgétaires

La loi de 2003 sur la responsabilité et la gestion budgétaires a permis d'avancer sur la voie de l'assainissement des finances publiques. Certes, le déficit s'est de nouveau aggravé en 2008-09, du fait de la crise financière et économique mondiale, mais de nouvelles mesures ont été prises ensuite pour le réduire. Afin d'assurer la poursuite des progrès en ce domaine et de consolider la situation à plus longue échéance, il faut améliorer le cadre budgétaire à moyen terme, notamment en intégrant la loi de finances annuelle à un programme glissant, détaillé, étalé sur trois exercices. Il faut aussi mieux maîtriser les dépenses, en particulier les subventions, que l'administration centrale tente d'ailleurs de freiner, même si la montée des cours mondiaux du pétrole ne lui facilite pas la tâche. Enfin, il est nécessaire de renforcer l'efficacité des dépenses, surtout dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale. En matière de recettes, des réformes ont été présentées ; elles portent à la fois sur la fiscalité directe et sur le système, complexe et inefficace, des impôts indirects. Les autorités sont en train d'alléger l'impôt sur les sociétés, bien que son taux nominal demeure élevé. Il convient de conserver pendant un certain temps les allègements en faveur des grandes zones économiques spéciales. S'agissant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui n'est acquitté que par une faible proportion de la population, les seuils d'imposition devraient être sensiblement relevés. Une taxe sur les biens et les services doit être mise en place, ce qui devrait réduire la segmentation du marché national. Les droits de douane ont été abaissés en moyenne, mais restent élevés pour certaines catégories d'importations, ce qui laisse des marges de réduction progressive dans l'avenir.

Pendant la décennie écoulée, l'Inde a accordé beaucoup plus d'importance à la maîtrise des finances publiques à moyen terme. Toutefois, les progrès ont été inégaux et on a assisté récemment à une certaine déviation par rapport aux objectifs à moyen terme sous l'effet du cycle conjoncturel mondial, mais aussi de pressions en faveur de la réalisation de certains projets prioritaires du gouvernement. Dans ce chapitre, on explique comment les objectifs officiels de réduction à moyen terme du déficit et de la dette pourraient être mieux intégrés à la procédure budgétaire annuelle, tout en évoquant la question du choix d'une cible de déficit appropriée. On s'intéresse aussi à la composition des dépenses publiques, sachant que les subventions à caractère général en représentent une part substantielle. Enfin, on se penche sur deux aspects de la fiscalité que le gouvernement propose de réformer en profondeur : l'imposition directe des personnes physiques et des sociétés ainsi que l'imposition indirecte des biens et services internes.

L'assainissement budgétaire : un succès partiel

La loi a contribué au redressement

Face au niveau élevé de la dette publique et à sa hausse constante, une loi sur la responsabilité et la gestion budgétaires (Fiscal Responsibility and Budget Management Act – FRBMA) a été adoptée en 2003. Cette loi définit un mécanisme de fixation d'objectifs pour différentes définitions du déficit budgétaire et fait obligation au gouvernement de soumettre au Parlement une série de documents décrivant sa stratégie budgétaire, ainsi qu'un rapport d'étape trimestriel sur la réalisation de l'objectif annuel. La loi stipule que des objectifs doivent être fixés pour deux éléments importants de la procédure budgétaire de l'État central : ce que l'on appelle le compte courant, d'une part, et le déficit budgétaire brut, d'autre part (encadré 2.1). Les seuls objectifs spécifiques inscrits dans la loi étaient que le déficit courant soit résorbé avant mars 2008 et qu'un excédent courant approprié soit dégagé par la suite. La loi elle-même ne précisait pas la trajectoire temporelle de réduction du déficit, qui devait être fixée dans un règlement gouvernemental. Mais une fois le règlement publié, le gouvernement a été autorisé à dépasser les objectifs fixés auparavant, en raison de circonstances exceptionnelles qu'il doit exposer. En juillet 2004, la loi a été modifiée de telle sorte que les objectifs s'appliquaient d'avril 2004 à mars 2009 (c'est-à-dire aux exercices budgétaires allant de 2004 à 2008 ; au-delà, on se réfère à l'exercice commençant en avril). En même temps, le gouvernement a publié le règlement spécifiant la trajectoire annuelle de réduction du déficit. Le compte courant devait être équilibré en mars 2009, grâce à une amélioration annuelle du solde d'un minimum de ½ pour cent du PIB et le déficit budgétaire brut devait être ramené à 3 % du PIB en mars 2008. L'augmentation des garanties accordées par l'État central était plafonnée, de même que la hausse annuelle de la dette. Pour le premier budget suivant la publication des règlements prévus par la loi modifiée, le gouvernement a différé d'un an la baisse du déficit. Il l'a fait de nouveau en 2008.

Encadré 2.1. Mesure du déficit budgétaire de l'Inde

En Inde, l'État central et les autorités infranationales emploient deux mesures budgétaires : le solde courant et le solde brut (tableau 2.1). La première représente à peu près la différence entre les recettes et les charges courantes. La deuxième englobe tous les transferts de capitaux aux gouvernements des États et à des entités du secteur public qui servent à financer l'acquisition d'actifs physiques. Elle intègre aussi les acquisitions nettes d'actifs financiers des administrations. Toutefois, les règles comptables ont changé à plusieurs reprises. Les cessions d'actifs ont été comptabilisées comme revenu certaines années, mais pas toujours. Dans le passé, les opérations financières ont généralement fait augmenter le déficit, car le gouvernement central prêtait aux États. Récemment, en revanche, les concours aux États ont à peine dépassé les remboursements et le gouvernement a cédé des participations dans des entreprises publiques. En 2010, les cessions d'actifs financiers ont contribué à la baisse du déficit budgétaire brut.

Tableau 2.1. Mesures diverses du solde budgétaire des administrations

	2007	2008	2009	2010	Estimations budgétaires 2011
Exercice commençant le 1 ^{er} avril, % du PIB au prix du marché					
Solde budgétaire de l'État central					
Solde courant	-1.1	-4.5	-5.2	-3.4	-3.4
Solde budg. (sauf opérations financières)	-3.2	-5.9	-6.6	-5.0	-4.9
Opérations financières	0.7	-0.1	0.3	-0.1	0.3
Solde brut	-2.6	-6.0	-6.4	-5.1	-4.6
Solde corrigé des obligations pour subv.	-3.4	-6.5	-7.9	-5.2	-4.6
Solde budgétaire des États					
Solde courant	0.9	0.2	-0.7	-0.3	0.0
Solde budg. (sauf opérations financières)	-1.5	-2.6	-3.1	-2.6	-2.4
Opérations financières	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Solde brut	-1.5	-2.4	-3.3	-2.5	-2.3
Solde de l'État central et des États					
Solde brut	-4.1	-8.5	-9.5	-7.3	-6.8
Opérations financières débudgétisées	-0.8	-0.5	-1.5	-0.1	0.0
Solde corrigé	-4.9	-9.0	-11.1	-7.4	-6.7

Note : À partir de 2008, les données concernant les États ne portent que sur 28 d'entre eux. En 2010, ce sont des estimations et, pour 2011, des projections de l'OCDE.

Source : RBI, *Handbook of Economic Statistics*, ministère des Finances (2010b), ministère des Finances (2011), documents budgétaires.

L'utilisation des données budgétaires se heurte à deux autres difficultés. D'abord, le gouvernement central et les États comptabilisent différemment le remboursement de créances entre l'administration centrale et les États, de sorte que l'on ne peut additionner les déficits de l'administration centrale et des États pour obtenir le déficit des administrations publiques. Ensuite, le gouvernement central a financé des subventions, notamment au secteur de l'énergie, en dehors du cadre budgétaire (chapitre 3).

Les opérations financières des administrations n'ont pas d'incidence directe sur la consommation privée ou la formation de capital. La meilleure mesure de leur effet est le solde des opérations non financières (appelé solde net), qui indique dans quelle mesure la puissance publique accroît ou diminue la demande. C'est un indicateur internationalement comparable du solde. Or, il n'est pas disponible lors de la présentation du budget, mais seulement un an plus tard quand l'exercice est presque achevé. Les données similaires concernant les États ne sont pas disponibles avant la publication des comptes nationaux, qui intervient deux ans après la clôture de l'exercice budgétaire. Ces délais compliquent l'utilisation de cet indicateur en Inde. En outre, il n'existe pas de tableau de rapprochement montrant exactement comment passer du déficit budgétaire brut au solde net.

Des progrès significatifs ont été réalisés pendant les quatre premières années d'application de la loi FRBMA : le déficit courant a diminué de 0.6 % du PIB par an en moyenne pour s'établir à 1.1 % du PIB en 2007. Les dépenses en capital et les charges de financement augmentant un peu plus vite que la production, le déficit budgétaire brut a un peu moins fléchi, mais est tombé à 2.6 % du PIB – c'est-à-dire à un niveau proche de l'objectif initial. Toutefois, on n'est parvenu à ce résultat qu'en revenant à la pratique qui consiste à subventionner les entreprises au moyen d'obligations spéciales. En vertu des règles comptables publiques, les paiements n'étant pas effectués en numéraire, la valeur de ces obligations ne serait pas comptabilisée dans les charges, ce qui permettrait de ne pas augmenter le déficit. On a autorisé les entreprises recevant ces titres à les céder sur le marché. Cependant, leur émission a bien fait augmenter l'encours de la dette publique. En 2007, on a émis des titres de ce type d'une valeur faciale représentant 0.8 % du PIB, ce qui a porté à 3.4 % du PIB le déficit budgétaire brut réel de l'État central.

Pendant les années postérieures à l'adoption de la loi FRBMA, la plupart des gouvernements des États ont voté des lois de responsabilité budgétaire limitant le déficit à 3 % de leur produit brut (PBE). En 2007, le déficit moyen brut des États est tombé à 1.7 % du PBE au lieu de 2.9 % en 2002, mais cette baisse découlait aussi d'une nette majoration des transferts reçus de l'État central¹. Le déficit cumulé des deux échelons d'administration a fléchi en deçà de 5 % du PIB en 2007, même en tenant compte de l'émission d'obligations. Ce résultat était conforme à l'objectif fixé au solde de l'ensemble des administrations.

Le recul du déficit constaté de 2002 à 2007 a surtout résulté de l'expansion du secteur des entreprises, qui a gonflé les recettes des impôts sur les sociétés, et de la nouvelle taxe sur les services (voir ci-dessous), qui a élargi l'assiette de la fiscalité. De plus, les rentrées au titre de l'impôt sur le revenu ont vivement progressé en fin de période, du fait de la bonne conjoncture, tandis que la consommation des administrations a diminué en raison de restrictions temporaires sur les salaires du secteur public.

Vive remontée du déficit due à la crise et au cycle électoral

La période de rigueur budgétaire a pris fin en 2008. Pour des motifs d'ordre interne et parce que la croissance mondiale faisait augmenter les cours de l'énergie et des matières premières, le gouvernement a augmenté sensiblement les dépenses publiques (tableau 2.2). La hausse a été concentrée dans quatre domaines. *Premièrement*, le gouvernement s'était fermement engagé à appliquer plusieurs programmes phares pendant sa dernière année au pouvoir, notamment l'aide nationale à l'emploi rural (encadré 2.2). *Deuxièmement*, il a lancé un programme substantiel d'allègement de la dette des petits agriculteurs. *Troisièmement*, face à l'envolée du prix du pétrole au début de 2008, il a décidé de limiter la répercussion sur les prix intérieurs en relevant les subventions (chapitre 3). *Quatrièmement*, la Commission chargée de réexaminer tous les dix ans les rémunérations de la fonction publique a recommandé des hausses de près de 40 % et d'importants rappels. L'ensemble de ces facteurs a fait augmenter les charges publiques de 2¼ pour cent du PIB en 2008 et de ½ pour cent en 2009.

À la fin de 2008, au moment où l'économie mondiale subissait un net ralentissement, le gouvernement a réagi par une série de mesures. La plus coûteuse a été l'allègement en deux étapes de la fiscalité indirecte. D'abord, la taxe sur la production industrielle a été abaissée en décembre, de 16 % à 12 %. Ensuite, elle a été encore diminuée de deux points dans le cadre du budget 2009, tandis que la taxe sur les services a aussi été réduite de deux points, ce qui a amené les deux au niveau de 10 %. Ces mesures ont amputé les

Tableau 2.2. **Décomposition des facteurs de hausse du déficit de l'État central**

	2008	2009	2010
Variation des dépenses/des recettes depuis 2007, en % du PIB			
Hausses tendancielle des dépenses			
Emploi rural	0.4	0.4	0.4
Allègement de dettes	0.4	0.4	0.3
Consommation des administrations	0.4	1.0	0.2
Subventions	0.9	0.5	0.1
Transferts aux banques nationalisées	0.0	0.2	0.1
Intérêts	0.1	0.3	0.0
Total	2.2	2.8	1.1
Réductions d'impôts liées à la crise			
Accises et droits compensatoires	0.7	1.2	1.0
Taxe sur les services	0.0	0.2	0.2
Stabilisateurs automatiques	0.1	0.1	0.2
Total	0.9	1.5	1.4
Recettes tirées du spectre sans fil	0.0	0.0	1.2
Augmentation totale identifiée du déficit	3.1	4.3	1.3
Variation effective du déficit brut	3.5	3.9	1.8

Source : Documents budgétaires et analyse de l'OCDE.

Encadré 2.2. **Le plan national de garantie de l'emploi rural**

Le plan national de garantie de l'emploi rural (National Rural Employment Guarantee Scheme – NREGS) a pour but de procurer un filet de protection sociale aux ruraux et de promouvoir le développement local en finançant des exploitations agricoles de petite taille et des projets d'infrastructures. Lancé dans quelques États en 2006, il a ensuite été étendu à l'échelle nationale. Ce dispositif assure au moins 100 jours d'emploi rémunéré, contre un salaire fixé par le gouvernement central, à tout membre d'un ménage rural qui souhaite y participer. Il est permis aux adhérents d'y entrer et d'en sortir selon l'évolution de leur situation, ce qui offre une certaine protection contre des difficultés imprévues. Les personnes intéressées reçoivent une carte d'emploi et demandent un travail aux services locaux (*Gram Panchayats*) responsables de la conception et de la supervision des projets. On doit leur offrir un emploi dans un délai de 15 jours suivant le dépôt de la demande. Il s'agit surtout d'activités manuelles non qualifiées. La plupart des projets concernés portent sur les infrastructures locales, par exemple les routes et les irrigations, la prévention des inondations et la lutte contre l'érosion des sols.

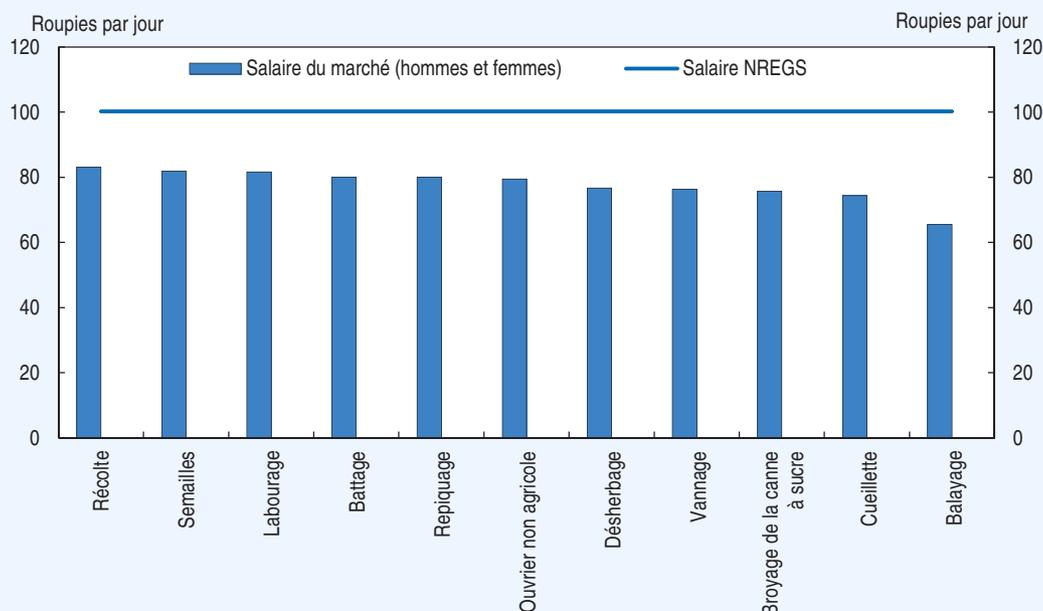
Des fonds publics, provenant surtout de l'État central, couvrent les salaires et les coûts des matériaux. Conformément à la priorité accordée à l'aide aux défavorisés, les charges salariales doivent représenter au moins 60 % du coût total des projets. Celui-ci s'est élevé en 2010 à quelque 0.6 % du PIB, dont plus des deux tiers au titre des salaires ; selon des sources officielles, plus de 52 millions de ménages ont pris part au dispositif au cours du même exercice, contre 45 millions environ lors du précédent. Le nombre total de jours de travail par personne a dépassé 2.8 milliards, les femmes en représentant un peu moins de la moitié et les minorités défavorisées officiellement désignées occupant aussi une large place. Selon une évaluation indépendante du plan, les chiffres officiels pourraient avoir été surestimés (NCAER, 2009). Dans certains districts, en particulier, on s'est aperçu que le nombre de ménages détenteurs de cartes d'emploi était supérieur au nombre total de ménages. Toutefois, la forte présence des femmes et des groupes minoritaires a été vérifiée, tandis que le salaire moyen versé a été proche du taux légal.

Encadré 2.2. Le plan national de garantie de l'emploi rural (suite)

L'un des avantages des systèmes d'assistance ayant pour contrepartie une activité, comme le NREGS, est que l'obligation de travailler pour un faible salaire est de nature à encourager l'autosélection des plus nécessiteux et de dissuader ceux dont le salaire de réserve est plus élevé. De plus, dans la mesure où les projets consistent en travaux publics qui améliorent les infrastructures, ils peuvent avoir des retombées bénéfiques plus larges, sous forme d'effets secondaires sur l'emploi et de hausses de rémunérations. La qualité du ciblage du système dépend beaucoup du niveau de salaire offert aux activités de substitution. S'il est trop élevé, il risque de faire sortir du marché du travail des personnes non victimes de la pauvreté. L'expérience d'un dispositif d'assistance rémunérée en vigueur au Maharashtra depuis les années 70 montre une forte tendance à y recourir quand le salaire offert est élevé relativement à celui du marché. Le salaire proposé dans le cadre du NREGS se réfère au salaire minimum, lequel varie selon les États (Scandizzo *et al.*, 2009). En 2009, le salaire national moyen assuré par le plan dépassait celui du marché pour de nombreuses catégories d'emplois non qualifiés, agricoles et autres (graphique 2.1). Les hausses générales qui résultent de cette prime pourraient conduire à la suppression de certains emplois, devenus trop onéreux, d'où une baisse de la production et finalement une diminution des possibilités d'embauche. En 2011, le gouvernement a annoncé son intention d'indexer le salaire NREGS sur l'IPC des travailleurs agricoles. Au plan national, cela implique un relèvement du salaire NREGS de quelque 22 %, ce qui le porterait au-dessus de salaire minimum légal offert dans un certain nombre d'États. Des données empiriques récentes sur les caractéristiques des participants au plan montrent qu'il ne bénéficie pas seulement aux nécessiteux (Jha *et al.*, 2009 et Jha *et al.*, 2010a). Certes, on y

Graphique 2.1. Taux de salaire du marché et du NREGS¹

Avril 2009



1. Le salaire NREGS est calculé comme la moyenne nationale pondérée des rémunérations offertes par les différents États le 1^{er} avril 2009. Le salaire du marché est la moyenne simple du salaire moyen publié des hommes et des femmes en avril 2009.

Source : Ministère du Travail et de l'Emploi (2010), ministère du Développement rural et calculs des services de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932435891>

Encadré 2.2. Le plan national de garantie de l'emploi rural (suite)

trouve surtout des illettrés, mais aussi des détenteurs de surfaces agricoles ne comptant pas parmi les plus petites. Il y a aussi des signes que, si le salaire NREGS dépasse celui du marché du travail local, cela encourage la participation ; on peut en conclure que des personnes qui seraient en mesure de trouver un autre emploi sont attirées par le système.

Les systèmes d'assistance avec activité rémunérée, comme le NREGS présentent un inconvénient : en occupant le temps des travailleurs, ils peuvent entraîner des coûts d'opportunité significatifs, et donc se traduire par des transferts nets relativement faibles, en comparaison des mécanismes donnant lieu au versement de transferts monétaires ou en nature. Dans une étude basée sur des données concernant les ménages des États de l'Andhra Pradesh, du Maharashtra et du Rajasthan, Jha *et al.* (2010b) estiment que le montant net du transfert effectué par le NREGS aux ménages est très variable en raison des différences de coûts d'opportunité pour les participants. En moyenne, le transfert net a été assez limité dans ces trois États, s'établissant entre 6 et 16 % du revenu des ménages.

Compte tenu de l'importance des dépenses au titre du NREGS, le gouvernement doit absolument garantir son efficacité en termes de coûts en tant que mécanisme d'assistance aux personnes dans le besoin. À cause de la perspective de nouvelles hausses de salaire, le dispositif risque d'attirer des travailleurs disposant d'autres solutions viables. Le gouvernement pourrait donc être obligé d'instaurer des critères d'éligibilité, en limitant par exemple l'accès aux personnes qui sont en dessous du seuil de pauvreté. En définitive, le succès du plan dépend aussi beaucoup de la valeur sociale des travaux publics ainsi financés, ce qui souligne l'importance des audits actuellement effectués à la demande des autorités.

Source : Jha *et al.* (2009), Jha *et al.* (2010a), Jha *et al.* (2010b), ministère de l'Emploi et du Travail (2010), ministère du Développement rural, NCAER (2009) et Scandizzo *et al.* (2009).

prélèvements obligatoires à hauteur de quelque 1½ pour cent du PIB en année pleine, alors même que les stabilisateurs automatiques jouaient dans le même sens. De nombreuses autres dispositions ont été prises, en particulier une majoration des prêts des banques de développement et des bonifications d'intérêts accordées à certains secteurs. En 2009, l'effet conjugué des mesures en rapport avec la crise et des relèvements antérieurs de crédits budgétaires a représenté une augmentation du déficit de l'État central de près de 8 % du PIB, après réintégration des subventions débudgétisées.

En 2009 et 2010, les dépenses publiques ont également augmenté dans les États. Mais, comme il leur est plus difficile qu'au gouvernement central d'emprunter sur les marchés de capitaux, la hausse a été plus modérée et leur déficit budgétaire brut agrégé n'a progressé que de 1½ pour cent du PIB, ressortant à un plus de 3 % ; il est donc resté à peu près dans les limites imposées par les lois de responsabilisation budgétaire. Compte tenu de cette aggravation, le déficit total des administrations publiques a atteint 11 % du PIB en 2009, effaçant tous les progrès réalisés sous l'effet de la loi FRBMA.

Relance de la réduction des déficits

Lors de la présentation du budget de 2010, le gouvernement s'est déclaré décidé à reprendre l'assainissement budgétaire et à diminuer le déficit brut de l'État central de plus de 2½ pour cent du PIB à l'horizon de 2014. Il a aussi annoncé avoir l'intention de mettre fin au financement extrabudgétaire des subventions, de sorte que la baisse prévue du déficit sous-jacent serait même supérieure et atteindrait 4 % du PIB ; elle effacerait l'essentiel de la

dégradation observée en 2008 et 2009. Le gouvernement prévoyait des économies représentant 1¼ pour cent du PIB, rendues possible par le non-paiement d'arriérés de salaires aux fonctionnaires et par une politique de rigueur en matière de subventions. On s'attendait à ce que les recettes exprimées en pourcentage du PIB restent à peu près stables, mais soient complétées par la cession du spectre sans fil. L'ensemble de ces éléments était censé faire baisser le déficit brut (corrigé des opérations débudgétisées) de 3 % du PIB.

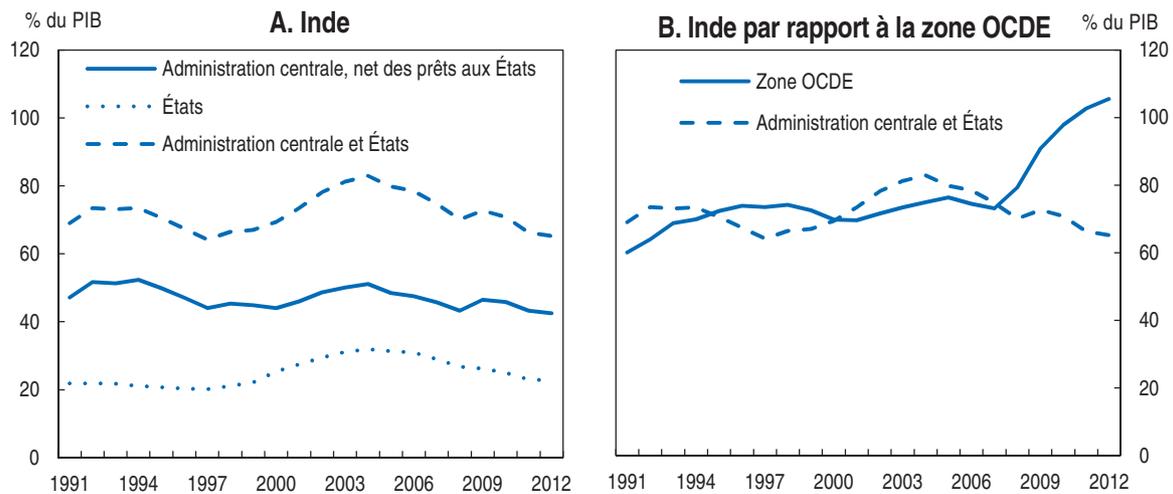
Les estimations révisées du budget 2011, ainsi que les données disponibles en février 2011, montrent que le gouvernement était sur la voie de dépasser son objectif initial de redressement pour 2010, le déficit étant estimé à 5.1 % du PIB, en recul par rapport aux 6.4 % de l'exercice précédent. Ce résultat s'explique largement par la révision en hausse de la croissance prévue du PIB nominal et par le produit, supérieur aux anticipations, de la mise aux enchères de licences de télécommunications. Le déficit aurait davantage diminué sans un dérapage de 10 % des charges courantes, en partie imputable à des dépenses non programmées engagées après le succès de la vente aux enchères précitée.

Pour 2011, le gouvernement prévoit une nouvelle diminution du déficit, qui s'établirait à 4.6 % du PIB. Il a aussi fixé des objectifs glissants de 4.1 % et 3.5 % du PIB pour 2012 et 2013, respectivement. À court terme, il anticipe une hausse des recettes fiscales un peu plus rapide que celle du PIB. Le taux du droit d'accise central étant maintenu à 10 %, on ne revient pas complètement sur la réduction opérée en réaction au ralentissement conjoncturel. Toutefois, en vue de la réforme actuellement débattue de la fiscalité indirecte (voir ci-dessous), on a réduit le nombre d'articles exonérés. On prévoit un net freinage de la hausse des charges courantes, à seulement 4 %, c'est-à-dire peut-être moins que l'inflation, après une progression de plus de 15 % en 2010. La possibilité de réaliser l'objectif de baisse du déficit dépend donc beaucoup de la capacité des autorités à appliquer leurs plans en matière de dépenses. Le risque existe en particulier d'une explosion des subventions pétrolières et alimentaires, que le gouvernement envisage d'augmenter fortement. Les dépenses au titre du NREGS constituent un autre aléa : malgré l'annonce d'une indexation sur l'inflation des salaires offerts dans le cadre du plan, la dotation budgétaire correspondante est restée au niveau de 2010.

Évolution de la dette publique

En dépit du gonflement des déficits depuis 2007, le ratio dette combinée de l'administration centrale et des États/PIB a beaucoup moins augmenté que dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 2.2 et encadré 2.3). Certes, le surcroît de dettes généré par les déficits est important, mais l'encours ne s'est pas élevé aussi vite que le PIB nominal. C'est pourquoi le ratio d'endettement de l'administration centrale n'a pas progressé dans cette période de lourds découverts. Au stade des États, on a assisté à une évolution similaire, bien qu'un peu moins marquée (compte tenu du faible endettement initial). Au total, la plus grande partie de la hausse de la dette de l'administration centrale pendant la phase antérieure à l'adoption de la loi FRBMA a été compensée. Mais les progrès ont été moins sensibles dans les États, où la montée de l'endettement depuis 1999 est liée à l'existence d'une nouvelle source de financement automatique qui leur a été offerte à cette date : le Fonds national de la petite épargne (encadré 2.3).

Graphique 2.2. Évolution de la dette publique



Source : Ministère du Travail et de l'Emploi (2010), ministère du Développement rural et calculs des services de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932435910>

Encadré 2.3. Comptabilisation de la dette des administrations

L'État central emprunte par deux voies. La première est le Fonds unifié (Consolidated Fund) : le total des fonds ainsi levé est qualifié en Inde de dette publique (ligne 1). Mais l'État a aussi utilisé le Compte public (ligne 2). Ces engagements, garantis par la puissance publique, ne diffèrent de la dette émise par l'intermédiaire du Fonds unifié que parce qu'ils sont contractés sans l'accord du Parlement. La dette totale des administrations est la somme de ces deux catégories d'emprunts (ligne 3).

Dans le passé, le Compte public a constitué une forme d'intermédiaire financier. Il place des titres de dette auprès de divers intermédiaires financiers publics comme le Fonds national de la petite épargne (National Small Savings Fund – NSSF), comparable à une caisse d'épargne postale, et les fonds de prévoyance publics, qui doivent investir en titres d'État. Depuis 1999, toutefois, les petits dépôts d'épargne sont prêtés au gouvernement de l'État où ils sont effectués. De 1999 à 2007, les États étaient tenus d'en prendre la totalité. Depuis 2007, cette obligation ne s'applique qu'à 80 % des nouveaux dépôts nets, mais les États peuvent emprunter jusqu'à 100 % du flux. Seul le résultat du NSSF – bénéfice ou perte – est inscrit au Fonds unifié ; la fraction des emprunts du NSSF reprêtée aux gouvernements des États ne doit donc pas être comptabilisée comme dette de l'État central (ligne 4).

Depuis 2004, en accord avec la Banque centrale (Reserve Bank of India – RBI), l'État procède à des émissions d'obligations, dont le produit est déposé auprès de la RBI, pour stériliser les interventions sur les marchés de change. Cet endettement ayant pour contrepartie des actifs détenus à la RBI, il peut aussi être déduit du passif brut de l'État central (ligne 5).

Les chiffres de la dette publique (ligne 1) comprennent la dette extérieure, comptabilisée à sa valeur d'origine en monnaie locale et non à sa valeur actuelle. Il faut donc effectuer un ajustement pour tenir compte de la dépréciation de la dette publique exprimée en roupies, depuis qu'elle a été contractée (ligne 4). Après avoir opéré les modifications susmentionnées, le total révisé représente l'ensemble des engagements de l'État central tels qu'ils figurent dans le budget annuel.

La variation de ces engagements (à l'exception des effets de réévaluation du taux de change) doit être égale au déficit budgétaire brut, qui pourrait aussi être qualifié de besoin de financement des administrations. Toutefois, pendant la période couverte par la loi FRBMA,

Encadré 2.3. Comptabilisation de la dette des administrations (suite)

on a utilisé la possibilité d'emprunter par la voie du Compte public sans l'accord du Parlement pour verser des subventions à des sociétés des secteurs du pétrole, des engrais et de l'alimentation, comme on l'avait fait dans les années 1990 pour recapitaliser les banques du secteur public. On doit donc ajuster le montant du déficit budgétaire brut pour tenir compte de l'émission de cette dette (dont l'encours s'élevait à 5.8 % du PIB en 2009).

La dette totale de l'administration centrale et des États ne peut pas être calculée en ajoutant la dette des États à celle de l'administration centrale, car les États ont emprunté à l'administration centrale. Ces emprunts doivent être déduits de la dette de l'administration centrale afin d'éviter tout double comptage.

Afin d'obtenir une image fidèle du bilan des administrations, on doit aussi calculer exactement leurs actifs financiers, à l'exception des prêts aux gouvernements des États. Dans certains cas, ce sont des participations majoritaires dans des entreprises publiques cotées, mais dans d'autres il n'y a pas cotation. Le bilan des administrations montre que leurs actifs ont une valeur légèrement inférieure à 4.5 % du PIB (en excluant les investissements dans les chemins de fer). Le rendement ressort à quelque 11 %. Comme plus de la moitié est composée d'actions, la valeur de marché serait probablement très supérieure à l'évaluation au coût historique qui figure dans le bilan des administrations.

Tableau 2.3. Dette de l'État central et des États

	2008	2009	2010	2011 (estimation)	2012 (budget)
	31 mars de chaque année, en % du PIB au prix du marché				
Dette publique (1)	38.5	38.5	37.9	36.3	36.5
Dette contractée par la voie du Compte public (2)	18.4	18.0	15.8	13.6	11.9
Dette totale de l'État central (3)	56.9	56.6	53.7	49.9	48.5
Ajustements à la dette totale de l'État central					
Prêts du NSSF aux États (4)	-9.6	-8.4	-7.4	-6.1	-5.4
Emprunts au titre de la stabilisation des marchés (5)	-3.4	-1.6	0.0	0.0	-0.2
Ajustement de la dette externe aux taux de change du marché (6)	2.0	2.5	1.8	1.6	1.2
Endettement de l'État central pour financer le déficit	46.2	49.1	48.1	45.3	44.2
Prêts et avances aux États	2.9	2.6	2.3	1.9	1.7
Dette de l'État central nette des prêts aux États	42.9	46.5	45.8	43.3	42.5
Dette des gouvernements des États	26.8	26.2	25.0	23.0	22.7
Dette consolidée des administrations	79.1	72.7	70.8	66.3	65.2

Source : Ministère des Finances (2010a, 2010b), Reserve Bank of India (2010) et documents budgétaires.

On y verrait beaucoup plus clair dans les finances des administrations si le NSSF était transformé en entreprise publique et si son portefeuille était géré par un organisme comme l'Agence nationale de gestion de la dette. Il conviendrait de mettre fin aux bonifications d'intérêts dont il bénéficie actuellement. Il faudrait aussi que les cotisations versées au nouveau fonds de pension des fonctionnaires soient détenues dans une entité extérieure aux comptes publics. Enfin, on devrait comptabiliser les avoirs des administrations au coût de remplacement pour les éléments physiques et à la valeur du marché pour la partie financière.

Il faudrait mettre fin à la pratique de l'émission de titres par la voie du Compte public, se substituant aux subventions, et transférer la dette au Fonds unifié.

Charges et déficits à moyen terme : peut-on rendre la dépense publique plus efficace ?

Comme l'Inde a de grands besoins de dépenses publiques, toute politique d'économies doit être appliquée avec beaucoup de prudence. Dans certains domaines essentiels, relativement peu est fait par la puissance publique. Les dépenses de santé sont notamment très faibles, même si on a commencé à améliorer les équipements en zone rurale. Les dépenses d'éducation sont bien supérieures, mais leur efficacité pourrait être sensiblement accrue (chapitre 5). Dans ces deux domaines, il y a une forte tendance à l'augmentation.

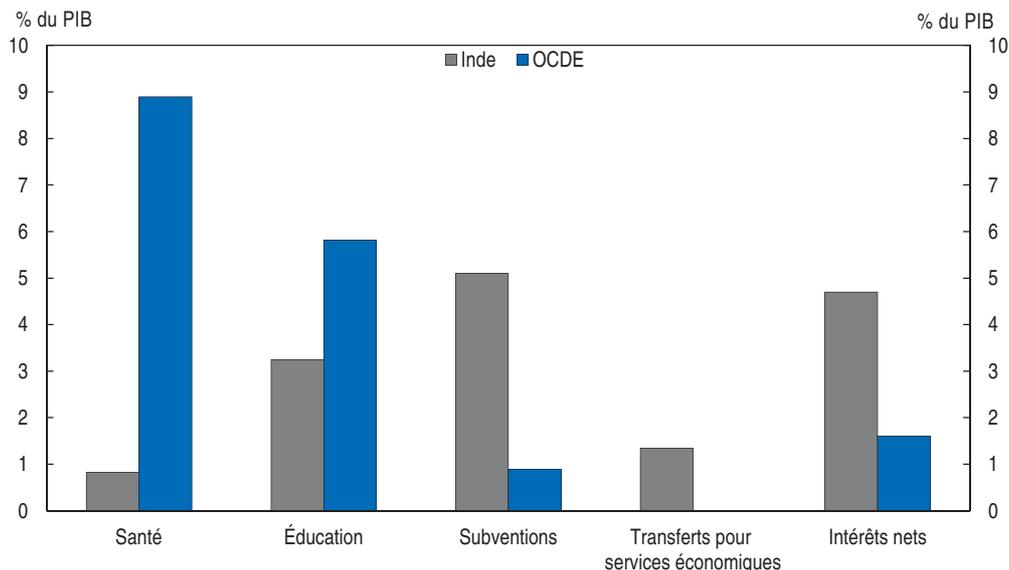
Ces dernières années, l'effort en faveur de la santé s'est fortement accru, mais il demeure modeste au regard des normes internationales, à quelque 1.1 % du PIB en 2009. Selon la Constitution indienne, la santé relève de la responsabilité des gouvernements des États, mais l'échelon central intervient aussi financièrement. Si la majorité du financement reste assurée par les gouvernements des États, qui prennent en charge les dépenses récurrentes, notamment les salaires, le gouvernement central a davantage contribué à la hausse récente et finance maintenant plus d'un tiers de l'effort total, essentiellement sous forme de projets spéciaux qu'il parraine. Les deux échelons des pouvoirs publics visent à accroître sensiblement les dépenses de santé dans les prochaines années, pour les porter à 2 ou 3 % du PIB. Toutefois, compte tenu des difficultés budgétaires de certains des États les plus pauvres, on aura beaucoup de peine à atteindre cet objectif et une grande partie des charges supplémentaires devra probablement être couverte par le gouvernement central. La Mission nationale de santé rurale (National Rural Health Mission – NRHM), lancée en 2005, est l'un des principaux mécanismes de réalisation des projets d'expansion. Parmi les buts qu'elle poursuit figure le développement des infrastructures sanitaires, priorité étant donnée aux États les plus démunis.

L'insuffisance des capacités est évidente dans de nombreuses parties du secteur de la santé, ce qui empêche les pouvoirs publics de développer rapidement les possibilités d'accès. La pénurie de main-d'œuvre est particulièrement aiguë. En 2008, le nombre de médecins spécialistes travaillant dans les centres de santé primaires se limitait à un tiers du chiffre autorisé, à cause de problèmes de recrutement². Le personnel de santé moins spécialisé est également en sous-effectif, notamment le personnel médical masculin des centres secondaires. Le manque d'expertise de l'administration en matière de gestion pose aussi problème dans certains États. Dans la période récente, ces contraintes ont beaucoup freiné l'exécution de programmes importants. En 2008, par exemple, on a consommé 28 % seulement des crédits affectés au programme national de lutte contre le cancer, qui a pour but un diagnostic et un traitement précoces. Le même phénomène a ralenti le développement des installations de traitement des maladies mentales dans le cadre du programme national spécialisé. La non-exécution des projets est manifeste au stade des États, où les dépenses au titre de la NRHM ne représentaient en 2008 que 65 % des crédits budgétés. Dans une perspective de hausse des dépenses, les pouvoirs publics doivent absolument s'attaquer aux goulets d'étranglement de l'offre, par exemple en augmentant le nombre d'étudiants et de professeurs dans les hôpitaux universitaires et les établissements d'enseignement supérieur (chapitre 5).

Les autres charges publiques sont concentrées dans quelques domaines (graphique 2.3) : les dépenses classiques (administration, justice, police et défense) en représentent 26 % et les intérêts de la dette 13 %. Enfin, les transferts à certains secteurs professionnels et les subventions, notamment pour l'alimentation, s'élèvent à 24 % du total (encadré 2.4).

Graphique 2.3. **Dépenses publiques dans certains domaines fonctionnels**

En 2008



Source : Service central des statistiques (CSO) : statistiques de comptabilité nationale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932435929>**Encadré 2.4. Le système public de distribution**

Depuis l'indépendance, les programmes de subventions à l'alimentation et de distribution de rations datant de la guerre constituent un pilier du système de protection sociale de l'Inde. Comme on l'a dit au chapitre 1, même si la forte croissance économique permet de réduire progressivement la pauvreté, la malnutrition est répandue et nourrir les pauvres reste une priorité des gouvernements du pays. Les subventions alimentaires financées publiquement représentaient en 2009 pas moins de 12,4 milliards USD, soit quelque 1 % du PIB. Le programme le plus important est le système public de distribution (Targeted Public Distribution System – TPDS, en abrégé PDS), qui permet aux ménages de se procurer des denrées de base subventionnées et un petit nombre d'autres produits, dont du kérosène (chapitre 3). Outre la gestion des subventions à l'alimentation, le PDS sert de mécanisme de soutien des prix agricoles. Les pouvoirs publics subventionnent aussi l'alimentation au moyen d'autres programmes spéciaux, dont l'offre gratuite de déjeuners, qui a pour but d'assurer un repas chaud à tous les enfants fréquentant les écoles élémentaires financées sur fonds publics (chapitre 5). Les denrées subventionnées sont aussi fournies au moyen de divers dispositifs de foyers publics réservés à des catégories vulnérables, comme les personnes âgées, les femmes enceintes et les jeunes mères.

Dans le cadre du PDS, le gouvernement central est responsable des achats de produits alimentaires et de leur livraison à des installations publiques au sein des États. Les gouvernements des États recensent les ayants droit conformément aux principes directeurs fixés au niveau national et effectuent la distribution aux ménages en passant par un réseau de magasins privés à prix modéré (fair price shops – FPS). Depuis la fin des années 1990, le PDS fonctionne de façon ciblée, les cartes qui donnent droit à des rations étant réservées à trois catégories de ménages : ceux qui dépassent le seuil de pauvreté (APL), ceux qui sont en dessous (BPL) et les plus pauvres, qui ont droit à un programme spécial intitulé *Antyodaya Anna Yojana* (AAY). Les prix payés par les détenteurs de cartes AAY sont fixés et bénéficient

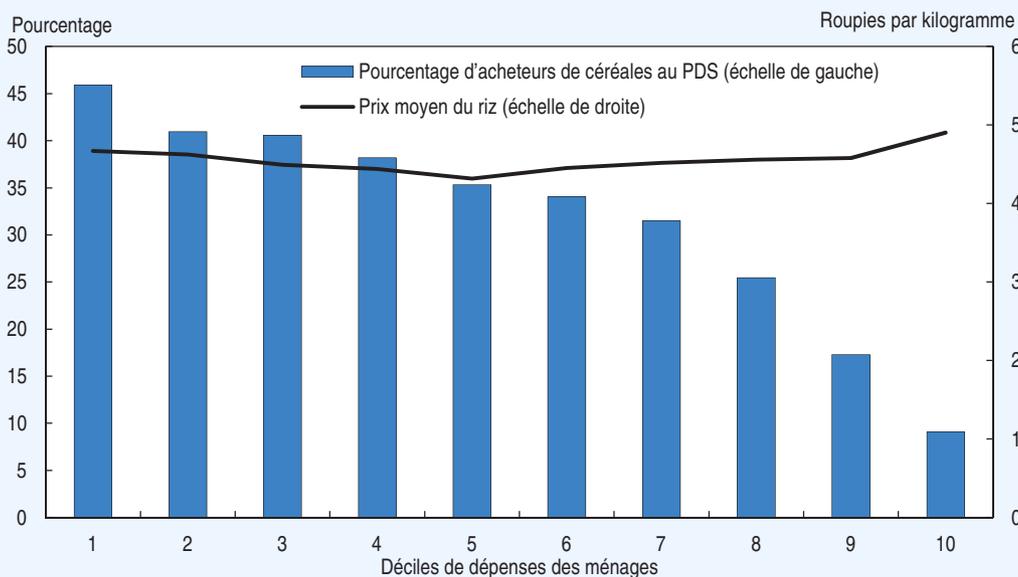
Encadré 2.4. Le système public de distribution (suite)

de la plus forte subvention. Celle accordée aux ménages APL et BPL est censée correspondre à un pourcentage fixe du coût des achats, la subvention étant supérieure pour les seconds. Mais les prix offerts à ces catégories n'ont pas été révisés depuis 2002.

Le PDS souffre de sérieux dysfonctionnements, notamment d'importants détournements vers le marché noir du fait de manipulations dans la comptabilisation des stocks et des ventes (Planning Commission, 2008). Il y a aussi d'importants problèmes de ciblage, certains ménages pauvres n'ayant droit à rien, alors que d'autres, plus favorisés, bénéficient du statut BPL. Jha et Ramaswami (2010) constatent que, dans les zones rurales, quelque 60 % des pauvres sont considérés à tort comme APL et n'ont aucune carte de rationnement. Une partie des ménages ayant le statut BPL n'utilisent pas le programme, peut-être en raison de la discrimination ou de l'ignorance. De récentes données tirées d'enquêtes auprès des ménages confirment les difficultés du ciblage. Même si les pauvres sont les plus gros consommateurs des céréales offertes par le PDS, moins de la moitié de ceux du décile le plus bas font état d'achats dans le cadre du programme le mois précédent (graphique 2.4). Une proportion significative de ménages relativement aisés se procurent des denrées PDS. De plus, le prix moyen réglé par des ménages à pouvoir d'achat inégal varie peu. Après prise en compte des erreurs de ciblage, des détournements et des coûts excessifs liés aux inefficiences en matière d'achat et de livraison, Jha et Ramaswami (2010) estiment que 10 % seulement des fonds affectés au programme sont directement transférés aux pauvres. Une partie des coûts exagérés que supporte l'État est peut-être imputable au versement aux agriculteurs de prix supérieurs au niveau du marché. Or, comme les denrées proviennent surtout d'États relativement riches et d'exploitants ayant assez de terres pour écouler des excédents, les agriculteurs les plus pauvres bénéficient probablement moins de ces prix d'achat généreux.

Graphique 2.4. Achats de denrées par le système public de distribution (PDS)

Par décile de dépenses mensuelles totales de chaque ménage, 2007



Source : NSSO, National Sample Survey 64th round.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932435948>

Source : Jha et Ramaswami (2010) et Planning Commission (2008).

Il existe aussi un certain nombre de subventions occultes. Ainsi, près d'un cinquième de la production d'électricité alimente gratuitement les pompes d'irrigation. Alors que la loi sur l'électricité prévoit de faire figurer les aides de ce type dans les budgets des États, aucun d'entre eux ne le fait ; ils préfèrent faire payer un tarif élevé aux autres utilisateurs pour subventionner l'irrigation (chapitre 3).

L'irrigation est en effet un autre domaine où les subventions sont multiples. Les gouvernements prennent en charge les pertes d'exploitation, car les utilisateurs n'acquittent qu'un sixième des coûts de fonctionnement. On pourrait réduire les aides dans ce domaine en allégeant les coûts, qui sont trop élevés en raison de sureffectifs. Mais les infrastructures sont aussi fournies gratuitement aux gestionnaires et prises en charge par les budgets des États. En 2007, le stock de capital utilisé par les systèmes d'irrigation représentait 5 % du PIB (Finance Commission, 2009) et il pourrait avoir atteint 8 % en 2010. Cet apport de capital sans contrepartie représente une subvention, au même titre que la couverture des pertes d'exploitation. Si on fait l'hypothèse d'un modeste taux de rendement de 6 %, la subvention s'élève à quelque 0.5 % du PIB. On pourrait penser que cela bénéficie aux agriculteurs pauvres, mais 13 % seulement des ménages ruraux font usage des systèmes d'irrigation.

Au total, l'essentiel des dépenses affectées à ces aides ne bénéficie pas aux pauvres :

- Dans deux grands États, on a constaté que la moitié des subventions à l'irrigation était perçue par des exploitations agricoles de taille moyenne et élevée (Sur et Umali-Deiningger, 2004).
- Les deux tiers de la subvention affectée aux engrais bénéficient aux mêmes exploitants (Singh, 2004).
- Seule une faible proportion des subventions aux denrées alimentaires va directement aux ménages situés sous le seuil de pauvreté officiel (encadré 2.4).
- Il est aussi attesté que les subventions à l'électricité et au gaz en bouteille ont un caractère régressif (chapitre 3).
- Jusqu'à la moitié du kérosène subventionné est revendu à des prix supérieurs dans des réseaux parallèles de commercialisation.

Il est difficile d'estimer la charge totale des subventions, car les coûts d'opportunité en représentent une partie importante, bien que cachée. L'un des moyens d'y parvenir est de partir des estimations de la comptabilité nationale et d'y ajouter le montant estimé des subventions aux énergies fossiles mentionnées au chapitre 3, en prenant en considération les doubles comptages. La définition des subventions utilisée ici part du concept de comptabilité nationale, approuvé par les Nations Unies, selon lequel une subvention est un paiement sans contrepartie à une entreprise dont la production est commercialisable. Par définition, ces subventions ne peuvent pas être reçues par les consommateurs. Les paiements aux consommateurs sont classés parmi les transferts sociaux. La prestation d'un service non commercialisable, comme c'est le cas des services d'éducation ou de santé fournis par les pouvoirs publics, n'est pas assimilée à une subvention, contrairement à ce qu'indiquait un rapport du gouvernement indien (ministère des Finances, 2004). Toutefois, un versement à une entreprise du secteur public qui vend sa production à un prix inférieur au coût moyen est considéré comme une subvention. De plus, comme on l'a vu plus haut, il existe aussi de nombreuses subventions implicites dans la mesure où les entreprises publiques ne recouvrent pas intégralement le coût normal de leur capital. Les

secteurs de l'électricité, de l'eau et de l'irrigation comptent parmi les exemples les plus remarquables. Dans le premier, on prévoyait en 2010 des pertes substantielles des sociétés d'État dont, au vu de l'expérience passée, un quart seulement apparaîtra directement dans les budgets des États. Pour l'irrigation, les pertes implicites dues à l'incapacité de réaliser un taux de rendement de marché sont significatives.

Le taux de subventionnement des biens et services en Inde est extrêmement élevé. Les subventions budgétaires directes ont atteint 5¼ pour cent du PIB en 2008 (tableau 2.4). En outre, diverses formes de réglementation ont généré des subventions totalisant 3½ pour cent du PIB. Le total des subventions a représenté un peu plus de 9 % du PIB en 2008.

Tableau 2.4. **Estimation des différentes catégories de subventions économiques**

2008, en % du PIB

Subventions budgétaires	
Administration centrale et États, secteur hors énergie ¹	4.3
Adm. centrale, secteur pétrolier budgétaire	0.1
Émission par l'adm. centrale d'obligations pétrolières à la place de transferts monét.	1.3
Total	5.7
Subventions réglementaires	
Produits pétroliers : charge pour les compagnies du maintien des prix réglementés au-dessous des prix mondiaux	1.3
Charbon et gaz naturel : prix réglementés maintenus au-dessous des prix mondiaux	0.7
Électricité : subventions dues à la couverture incomplète du coût du capital	0.9
Irrigation : subventions dues à la couverture incomplète du coût du capital	0.5
Total	3.4
Total général	9.1

1. À l'exclusion des subventions aux services publics généraux, à la santé, à l'éducation et à la protection sociale.
Source : Statistiques des comptes nationaux (2010) ; Agence internationale de l'énergie (2010) ; Finance Commission (2009).

Étant donné que le rythme de réduction de la pauvreté en Inde n'a pas été aussi rapide que la croissance soutenue et forte aurait pu le permettre (chapitre 1) et qu'il existe un gaspillage budgétaire évident, une nouvelle réforme des subventions s'impose d'urgence. On pourrait améliorer le ciblage, mais cela pose de sérieux problèmes. En pratique, il est impossible de déterminer si un ménage donné se situe en dessous du seuil de pauvreté. À un niveau de revenu de 1.25 USD par jour, on ne dispose pas de données fiables concernant les ménages. On pourrait, par exemple, réserver les subventions aux ménages qui présentent des caractéristiques indiquant qu'ils vivent très probablement dans la pauvreté et leur accorder la carte (BPL) destinée à ceux situés en deçà du seuil de pauvreté (encadré 2.5). Compte tenu de la portée de cette carte, il faudrait procéder tous les cinq ans à un recensement spécifique. L'arrivée de nouvelles technologies d'identification permettrait aussi de limiter la prolifération de fausses cartes BPL. Pour les pauvres qui n'en détiennent pas actuellement, des campagnes de sensibilisation pourraient être un moyen peu coûteux de leur faire mieux connaître leurs droits³.

Le mécanisme d'octroi des subventions doit être aussi amélioré. Même s'il est politiquement difficile de réduire le revenu perçu par les destinataires des produits subventionnés, on devrait pouvoir faire en sorte que ce soient les consommateurs appropriés. Il serait probablement possible d'économiser un tiers du coût total en mettant fin aux pratiques de corruption dans le système. L'expérience internationale – notamment celle du programme *Bolsa Familia* au Brésil (Neri, 2010) et du programme *Oportunidades* au Mexique – incite à penser que les transferts monétaires conditionnels constituent

Encadré 2.5. Le ciblage des subventions

À l'heure actuelle, l'administration apprécie si un ménage se situe en deçà du seuil de pauvreté (BPL) au vu d'un recensement spécifique. Le ménage garde ensuite ce statut jusqu'au recensement suivant. Dans la seconde moitié du siècle dernier, l'obtention de droits était basée sur le revenu ou la consommation. La méthodologie a changé lors du recensement de 2002 et la définition est devenue une moyenne pondérée de 13 indicateurs. Tous n'étaient pas de véritables indicateurs de la pauvreté et certains pouvaient même donner des résultats trompeurs. Outre la conception des indicateurs, de sérieux problèmes de mise en œuvre se posaient. Comme les familles savaient que le recensement pourrait permettre de bénéficier des avantages ciblés, ils répondaient en conséquence. Ainsi, les ménages pluri-générationnels se divisaient en ménages nucléaires et il était fréquent de sous-déclarer les biens de consommation durable possédés (Usami *et al.*, 2010). De plus, les seuils utilisés n'étaient pas identiques selon les États, ni même dans les différents villages d'un même État (Alkir et Seth, 2009). En pratique, même si l'on se base en principe sur un recensement, déterminer si une personne se situe au-dessus ou en dessous du seuil de pauvreté constitue un exercice très politique (Hirway, 2003).

Comme on l'a indiqué, la définition BPL était basée sur un concept pluridimensionnel de la pauvreté. Quand on la compare à une définition standard fondée sur la consommation, on obtient une image très différente. En fait, par rapport à la définition officielle du seuil de pauvreté utilisée par la Planning Commission, celle servant depuis 2002 à l'attribution d'une carte aboutit à ce que 39 % seulement des personnes qui correspondent à la définition de la Commission ont une carte BPL (Commission Saxena, 2009). On peut expliquer de plusieurs façons les anomalies de la classification : *d'abord*, les dépenses ne reflètent peut-être pas le concept plus général de pauvreté ; *ensuite*, on peut entrer dans la pauvreté ou en sortir d'une année à l'autre ; *enfin*, il est possible d'obtenir la carte en usant de la corruption. Ce type d'erreur est aussi très répandu dans d'autres économies émergentes (Morestin *et al.*, 2009). Il y a lieu de se demander si des transferts publics pourraient permettre de compenser beaucoup de ces formes multidimensionnelles de la pauvreté (par exemple le fait d'être exposé à la pollution de l'air) ou si l'on devrait recourir à d'autres mesures officielles pour remédier aux manques ne concernant pas le revenu.

Pour tenter de résoudre ces problèmes, on a proposé d'utiliser les résultats de l'enquête BPL de 2011 différemment des recensements précédents. Un rapport officiel recommande en particulier un certain nombre de critères automatiques d'inclusion et d'exclusion. Les autres ménages seraient « notés » en fonction de plusieurs éléments vérifiables ; il y aurait une procédure de recours et on publierait la liste des détenteurs de carte BPL et leurs « scores » (Commission Saxena, 2009). Chaque ménage garderait en principe son statut pendant dix ans. Les États auraient le droit de modifier les listes entre les recensements pour tenir compte des décès et des migrations.

éventuellement un moyen efficace en termes de coûts pour aider les personnes défavorisées et faire reculer la pauvreté, mais ils sont peu utilisés en Inde (chapitre 1).

Une décision importante a été prise dans le cadre du budget de 2011, consistant à remplacer les subventions aux engrais, au kérosène et au gaz naturel par des transferts monétaires aux ménages pauvres (chapitre 3). Il conviendrait d'élargir la réforme du mécanisme d'octroi des aides à d'autres produits, y compris les denrées alimentaires. On pourrait le faire en distribuant, par l'intermédiaire des bureaux de poste, des espèces ou des coupons d'alimentation qui seraient utilisés dans le réseau actuel des magasins à prix modérés (FPS) ou auprès de commerçants dans les villes et les bourgades plus importantes (Basu, 2011). Les produits alimentaires seraient fournis aux FPS aux conditions du marché pour qu'ils ne soient pas incités à les détourner vers le marché noir. En offrant aux ayants droit un autre point d'accès, ce système introduirait aussi la concurrence entre les FPS et les opérateurs commerciaux, ce qui limiterait la possibilité pour les propriétaires des FPS

de refuser l'exercice des droits. Peu à peu, les FPS se justifieraient moins, même si leur présence pourrait rester nécessaire dans les localités éloignées où les commerces sont rares. On conserverait le système de distribution alimentaire d'urgence. Celui-ci, tout en répondant aux préoccupations relatives à la pauvreté, serait beaucoup moins coûteux pour les deniers publics que les propositions étudiées actuellement par le gouvernement, qui consistent au contraire à accroître la distribution de céréales subventionnées à la population. Les pouvoirs publics seraient légalement tenus de fournir chaque mois 7 kg de grains par personne à 90 % de la population rurale et à 50 % de la population urbaine dans le cadre du programme PDS. Ces distributions représenteraient environ les trois quarts de la consommation de céréales des ménages des catégories les plus démunies en milieu rural. En outre, les ménages acquitteraient des prix inférieurs aux prix actuels du programme PDS. Selon des estimations gouvernementales, la mise en œuvre d'un tel dispositif exigerait un accroissement des deux tiers des dépenses publiques en subventions alimentaires (½ pour cent du PIB) (Economic Advisory Council to the Prime Minister, 2010). L'un des objectifs majeurs du gouvernement devrait être d'assurer un approvisionnement alimentaire suffisant aux personnes dont le revenu ne dépasse pas le seuil de pauvreté de plus de 10 %. La solution passe par un recours à la technologie moderne pour assurer une prestation efficiente en convertissant la subvention en transfert social.

Dans les autres domaines, il faut aussi donner plus d'efficacité à la dépense publique, notamment dans celui de la santé auquel le gouvernement affecte des crédits en forte hausse. On doit continuer à donner la priorité aux moyens les plus économes d'assurer une amélioration générale de la situation sanitaire. Sachant que les pauvres se font normalement moins soigner dans des établissements de santé, le risque existe que les dépenses correspondantes profitent davantage aux autres catégories (Mukherjee et Levesque, 2010). La situation s'est nettement améliorée en matière d'accès à l'eau potable (Planning Commission, 2010). En revanche, les progrès de la vaccination des enfants sont plus lents et une grande partie de la population n'est toujours pas protégée contre des maladies évitables. La dernière enquête nationale auprès des ménages montre que 54 % seulement des enfants étaient complètement vaccinés en 2005, contre 46 % en 1998. Les avancées sont très inégales, et certains grands États pauvres, comme l'Uttar Pradesh, sont très en retard sur la moyenne nationale. Il ressort de récentes données empiriques qu'un développement des possibilités de vaccination dans les zones les plus défavorisées pourrait améliorer quelque peu la couverture (Banerjee et al., 2010). Mais des progrès plus importants exigent peut-être de conjuguer une amélioration des conditions d'accès et la mise en place d'incitations en espèces ou en nature.

Il importe de mieux choisir les priorités en matière de dépenses, mais aussi de s'efforcer de supprimer les goulets d'étranglement dans l'offre de services de santé et d'accroître leur efficacité. Les comparaisons entre systèmes de santé à l'échelle mondiale montrent une faible corrélation entre intrants et produits (Joumard et al., 2010) ainsi que des signes d'un gaspillage important dans le système de santé publique de l'Inde. Comme dans l'éducation publique, on perçoit un manque de responsabilité, illustré notamment par un fort absentéisme. Des données empiriques laissent penser qu'une amélioration des incitations et des mécanismes de responsabilisation des professionnels de santé peut aboutir à des progrès significatifs (Banerjee et al., 2008). Les gouvernements devraient donc envisager de réformer le mode de gestion de l'emploi, en instaurant notamment une évaluation plus systématique des performances et des systèmes de gratification pour augmenter la productivité du secteur.

Un nouveau cadre pour la politique budgétaire

Le débat actuel

La loi FRMBA ayant expiré, un nouveau cadre de politique budgétaire est nécessaire. Le gouvernement central a annoncé son intention de réduire le déficit à 4.1 % du PIB en 2012 et à 3.5 % en 2013. La Commission des finances (2009), qui suit les rapports budgétaires entre le gouvernement central et les gouvernements des États, a conseillé au premier de descendre jusqu'à 3 % du PIB en 2014. Elle a aussi recommandé aux États d'abaisser le déficit à 2.4 % du PIB, ce qui aboutirait à un solde négatif de 5.4 % pour les deux échelons des pouvoirs publics – en recul par rapport au niveau de 7.2 % atteint en 2010.

Cela conduirait à une diminution sensible du rapport entre la dette consolidée de l'ensemble des administrations et le PIB, qui s'établirait à 60 % en 2015, soit un recul de 11 points en cinq ans. Compte tenu du niveau actuel des taux d'intérêt sur la dette à long terme et de la croissance du PIB nominal, on pourrait atteindre cet objectif au prix d'une légère contraction, de l'ordre de 0.3 point de PIB par an, du déficit primaire (c'est-à-dire à l'exclusion des versements nets d'intérêts). L'amélioration résulterait de la dynamique naturelle des recettes fiscales, au fur et à mesure que davantage de contribuables deviennent assujettis à l'impôt sur le revenu, et qu'une fraction plus importante de la population sort de l'état de subsistance et commence à payer des impôts indirects.

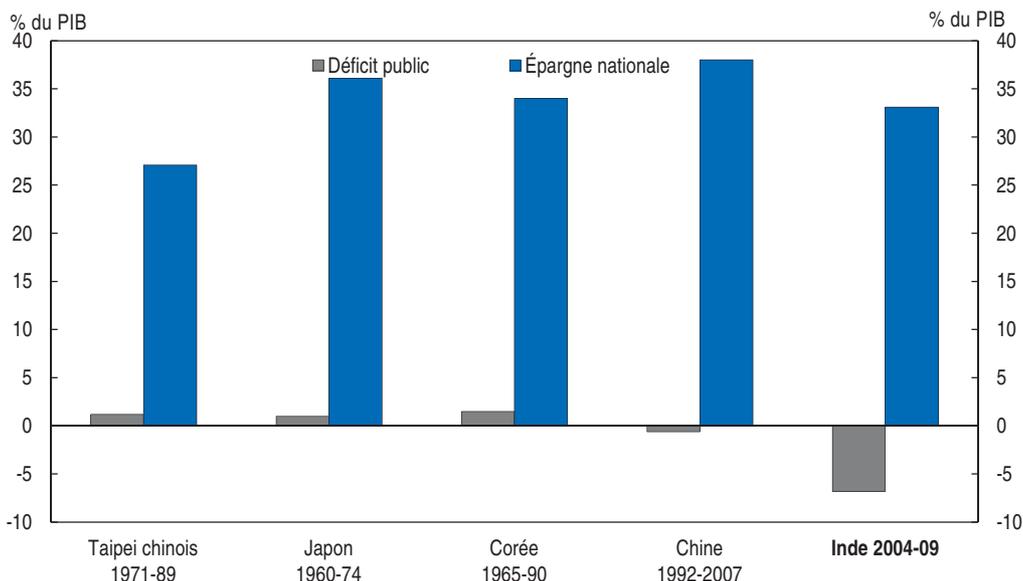
Quelle règle budgétaire adopter ?

La question soulevée par les objectifs est évidemment de savoir comment on peut justifier un déficit de ce montant. Selon la Commission des finances, la réalisation de ces objectifs permettrait de dégager assez de fonds pour satisfaire la demande probable d'investissement des entreprises et de n'emprunter à l'étranger que 1½ pour cent du PIB. En pratique, il est difficile de prévoir l'évolution future des investissements, mais, pour réaliser durablement une croissance à deux chiffres, il faudra un taux d'investissement sensiblement supérieur. Compte tenu du stock de capital actuel, une hausse de 4 points de PIB pourrait être nécessaire. Elle exigerait une forte diminution du déficit du secteur public, afin d'éviter une aggravation insupportable de celui des paiements courants. On remarque qu'aucun pays d'Asie de l'Est n'a réalisé une croissance très rapide avec un important déficit des administrations (graphique 2.5).

Pour réguler les besoins de financements publics, on a proposé que le déficit ne dépasse pas l'investissement net des administrations en actifs fixes. En principe, cette « règle d'or » permet une croissance plus rapide et un meilleur équilibre intergénérationnel qu'une règle d'équilibre budgétaire et est aussi supérieure à une règle fixe de déficit. Elle empêche les administrations de financer la consommation et garantit donc finalement que leur endettement ne dépasse pas leurs actifs. On observe qu'elle atténue la tendance de la plupart des règles de financement des administrations à pénaliser l'investissement (Blanchard et Giavazzi, 2008).

La loi FRMBA faisait obligation à l'État central d'équilibrer le solde courant, mais cela n'équivaut pas à une règle d'or. En effet, ce solde n'est pas égal à l'épargne des administrations (Finance Commission, 2009). La différence a été de 1.5 % du PIB en moyenne en 2007 et 2008 (Ministry of Finance, 2010c). L'écart entre le solde courant et le solde budgétaire proprement dit ne correspond pas aux investissements nets en actifs physiques, mais aux investissements bruts en actifs à la fois physiques et financiers. Comme la comptabilité

Graphique 2.5. **Épargne nationale brute et solde des administrations : Inde et autres économies à croissance forte**



Source : Base de données analytiques de l'OCDE, services statistiques nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932435967>

nationale ne tient pas compte de l'amortissement, la dette des administrations finira par être très supérieure à son stock d'actifs physiques si l'investissement physique brut est financé en totalité par l'emprunt. Enfin, la comptabilité nationale inclut les investissements financiers dans le déficit brut. Cela serait justifié à condition qu'ils soient rentables, mais beaucoup ont été opérés dans des entreprises faisant des pertes (chapitre 3). Dans ces conditions, la Commission des finances déclare ne pouvoir recommander une règle d'or pour les finances publiques tant que la comptabilité nationale n'aura pas été corrigée.

On trouve toutefois dans les comptes nationaux une estimation du total des investissements des administrations publiques en actifs fixes (après déduction des amortissements), qui représentait 3.7 % du PIB en 2008. L'État effectue aussi des placements financiers. L'adhésion stricte à une règle d'or l'obligerait à reconnaître leur dépréciation dans son compte de pertes et profits au même titre que celle des actifs physiques. La perte de valeur pourrait être importante, notamment quand il a accordé des prêts à des entreprises déficitaires. En fait, l'État central n'a procédé qu'à de faibles investissements financiers en termes nets : au cours des cinq dernières années, ils se sont élevés en moyenne à 0.1 % du PIB. Dans la période récente, même en les prenant en compte, une règle d'or aurait exigé d'abaisser le déficit budgétaire brut à 3.8 % du PIB. Or, l'objectif de la loi FRMBA et des lois analogues des États était de 6 % du PIB pour le solde de l'ensemble des administrations. Malgré les apparences, le système FRMBA n'équivalait donc pas à une règle d'or basée sur les investissements en actifs physiques nets.

L'adoption d'une authentique règle d'or conduirait à comprimer le déficit davantage que le gouvernement ou la Commission des finances ne l'ont proposé, surtout en ce qui concerne l'administration centrale. Les États devraient enregistrer des déficits de l'ordre de 2 % du PIB en 2011, bien au-dessous de l'objectif fixé dans leurs lois de responsabilité budgétaire et même au-dessous de la limite d'une règle d'or au niveau des États. Le

principal effort d'ajustement incomberait donc à l'administration centrale, dont le déficit courant est beaucoup plus élevé que le montant de ses investissements physiques nets. Si les deux niveaux d'administration satisfaisaient à la règle proposée d'ici à 2016, la dette brute des administrations publiques se réduirait considérablement. À titre d'exemple, avec un taux d'intérêt moyen sur la dette de 8 %, une inflation de 5 % et une croissance égale à celle du scénario à moyen terme décrit dans le chapitre 1, la dette retomberait de 66 % du PIB en 2011 à 40 % en 2016 et à 30 % cinq ans plus tard. En conséquence, les dépenses publiques (hors paiements d'intérêts) pourraient augmenter à raison de 3 % du PIB tandis que le déficit serait maintenu à 3,8 % du PIB. Cette politique permettrait par exemple de tripler les dépenses publiques de santé en une décennie sans alourdir la fiscalité. Pour rendre la règle opérationnelle, il faudrait bouleverser les principes de la comptabilité nationale, notamment en y faisant figurer l'amortissement des actifs des administrations. Une stratégie fondée sur une règle d'or permettrait de faire des économies substantielles sur les charges d'intérêts et finirait par créer une marge pour augmenter les dépenses publiques dans des domaines insuffisamment dotés.

Améliorer l'aspect institutionnel

Le principal problème d'une politique budgétaire reposant sur un ensemble de règles est que les gouvernements sont souvent peu incités à les respecter une fois qu'elles ont été adoptées, comme on l'a vu ces dernières années en Inde et dans de nombreux pays de l'OCDE. Un remède possible serait que le gouvernement central et les États se mettent d'accord sur des pénalités à régler par ceux qui enfreignent les règles. Toutefois, comme l'illustre la récente expérience européenne, ce système risque de ne pas fonctionner. Certains suggèrent qu'une institution tierce, par exemple le système judiciaire, intervienne (Buitier et Patel, 2010). Mais cette solution pourrait être difficilement conciliable avec le contrôle parlementaire du budget.

La Commission des finances est une institution assez prestigieuse pour pouvoir tenter de veiller au respect de règles budgétaires. Elle exerce déjà une fonction similaire, tout en étant chargée de répartir les recettes fiscales entre les États et le gouvernement central. À l'heure actuelle, elle n'établit des rapports que tous les cinq ans et ne dispose pas d'un personnel permanent. Elle pourrait devenir une instance de surveillance, faisant des rapports annuellement et disposant de collaborateurs permanents.

Pour que le gouvernement adopte un objectif à moyen terme, il faut peut-être aussi modifier le mode d'élaboration du budget. La loi FRMBA demandait de l'intégrer à une programmation à un horizon identique, mais cette dernière est distincte du budget proprement dit. Il s'agit essentiellement d'un ensemble d'objectifs assignés au solde. Il convient d'intégrer la procédure budgétaire à un cadre glissant à horizon de trois ans, pour mieux discerner les conséquences des nouvelles mesures et donner davantage de stabilité aux programmes. Parallèlement, on doit conférer un caractère plus contraignant au budget annuel des dépenses : de 2006 à 2010, il a été dépassé de 5 % en moyenne, alors même que la hausse programmée des dépenses était de 12 % (par rapport au résultat d'exécution attendu de l'exercice précédent).

Si l'on veut privilégier la réduction des prélèvements opérés par les administrations sur le reste de l'économie, il est également nécessaire de modifier la présentation de certains documents budgétaires. Actuellement, on met l'accent sur le déficit budgétaire brut, agrégat intéressant dans l'optique d'une maîtrise de la dette brute, mais qui l'est moins pour mesurer l'incidence du budget sur l'économie (encadré 2.1). On pourrait améliorer la présentation en communiquant à bonne date des estimations basées sur une décomposition économique et fonctionnelle des recettes et des charges, dans laquelle le rôle de l'État en tant qu'intermédiaire financier serait distingué de son influence directe sur la demande. Pour le moment, les dépenses publiques sont divisées en deux catégories, celles qui figurent dans le plan de développement quinquennal et les autres. Cette répartition est en train de devenir anachronique, car des engagements non inscrits dans le plan – par exemple ceux au titre de l'éducation et de la santé – ont des conséquences sur le développement. En outre, on ne tient pas compte des coûts courants des projets de développement.

La réforme fiscale

Réforme des impôts directs

Comme dans beaucoup d'autres pays, le système d'imposition directe est devenu de plus en plus compliqué au fur et à mesure que le nombre croissant d'exonérations particulières a fait baisser le rendement fiscal global, contribuant au maintien de taux de prélèvement élevés. Après une phase de consultation, un projet de loi a été déposé au cours de l'été 2010. Ce texte simplifiera beaucoup le système fiscal, bien que le nombre de changements qu'il introduit soit assez limité. Il devrait entrer en vigueur en 2012, entraînant un allègement des impôts directs sur les personnes physiques et les sociétés estimé à quelque 0.7 % du PIB.

Au total, une faible proportion de la population paie l'impôt sur le revenu. Tous les revenus agricoles y échappent en fait ; ils ne peuvent être taxés que par les gouvernements des États, qui s'en abstiennent en pratique. Dans ces conditions, même si 6.7 % seulement des actifs employés et des retraités paient l'impôt, la proportion s'élève à près de 14 % quand on exclut les agriculteurs. Le gouvernement a déposé auprès du Parlement un projet de loi fiscal qui devrait entrer en vigueur en mars 2012. Quand il aura été adopté, il entraînera un relèvement très marqué des seuils d'imposition. Le taux maximum de 30 % ne sera appliqué qu'à partir d'un niveau de revenu (calculé après déductions) de 8.3 fois le salaire moyen, au lieu de 4.2 actuellement. La déduction de base sur le revenu brut va être limitée aux versements dans les plans d'épargne retraite. De nombreuses formes d'épargne ne seront plus déductibles (dont les remboursements d'emprunts hypothécaires), mais l'abattement à la base ne sera pas modifié. On va instaurer une nouvelle déduction à répartir entre diverses catégories de dépenses. Le taux de la taxe sur les plus-values à court terme sera abaissé dans une fourchette de 0 à 7.5 %, ce qui diminuera de plus de moitié son rendement. Les plus-values sur titres détenus pendant plus d'un an resteront exonérées. Les produits cumulés et les sorties en capital dans le cadre du Régime national de retraite (NPS) deviendront exonérés.

Les changements de la fiscalité personnelle orientent davantage, et peut-être à tort, le système en faveur de l'épargne à long terme. Pour baser davantage l'IRPP sur une référence de consommation, il faudrait taxer l'épargne actuellement déductible au moment des retraits (totaux ou partiels), alors que les intérêts acquis seraient exonérés. En Inde, la plupart des dispositifs d'épargne (caisses de retraite, fonds de prévoyance et assurance) ne sont pas traités de cette façon. Dans beaucoup d'entre eux, l'épargne peut être exemptée aux trois stades. Le code des impôts directs proposé accentue cette tendance en défiscalisant les retraits du NPS. En même temps, il prend en partie une position contraire en soumettant certains instruments de placement (comme l'assurance-vie) à un prélèvement de 5 % sur les produits. Cette mesure peut être justifiée, faute de mettre fin au traitement trop favorable des retraits, compte tenu de la difficulté de revenir sur cette concession. À l'avenir, il serait préférable de s'orienter vers une taxation des retraits.

Les personnes physiques continueront à être assujetties à un impôt sur le patrimoine, mais le seuil a été triplé. Le principal actif concerné se compose du foncier non bâti et des logements inoccupés. En revanche, les placements en obligations, en actions et en assurance ainsi que la résidence principale et toutes les propriétés louées ne seront pas imposées.

S'agissant des entreprises, le principal changement est la baisse proposée du taux de l'impôt sur les sociétés, qui passera de 34 à 30 %. Cette disposition sera compensée dans une certaine mesure par la suppression de tous les abattements et exonérations temporaires à base géographique. Pour les zones économiques spéciales (ZES), les exonérations temporaires seront remplacées par un amortissement complet en première année. En Inde, l'industrie est en général plus grosse consommatrice de capital que de main-d'œuvre, en partie à cause d'une stricte réglementation du travail (OCDE, 2007). Dès lors, même s'il faut investir plus, le code des impôts ne devrait pas orienter davantage les techniques de production vers des projets à forte intensité capitaliste. De faibles taux d'imposition ou des exonérations temporaires stimulent aussi l'investissement, mais ils sont neutres en ce qui concerne la répartition entre utilisation du travail et du capital. Pour une même valeur actuelle nette des avantages fiscaux, l'avantage qui dépend d'une décision d'investir incitera les entreprises à choisir des moyens de production nécessitant beaucoup de capital et non beaucoup de main-d'œuvre. Or, l'exonération temporaire est très bien parvenue à promouvoir les ZES (chapitre 1). À l'avenir, l'investissement dans ces zones sera sans doute plus capitaliste.

Le nouveau code des impôts directs stipule aussi que les entreprises doivent acquitter un montant minimum d'impôt sur les sociétés, qui est fixé à 20 % des bénéfices comptables d'une société si, en raison des généreuses déductions spéciales, le montant dépasse ce qu'elle doit normalement. Mais ce système d'impôt minimum ressemble plus à un prêt partiel à l'État, car la différence entre le montant réglé et l'impôt normalement dû est un crédit d'impôt reportable sur 15 ans, qui s'impute donc sur la charge fiscale future. Pour la première fois, cette disposition s'appliquera aussi aux sociétés implantées dans les ZES. Afin d'atténuer son impact, les autorités ont prévu que les entreprises pourront consolider les résultats de leurs activités à l'intérieur et en dehors des ZES, si bien que de nombreuses sociétés ayant des activités établies imposables en dehors des ZES n'auront pas à acquitter l'impôt minimum sur leurs bénéfices dans les ZES. Les jeunes entreprises n'ayant pas d'autres activités en dehors de l'Inde ne bénéficieront pas de cet avantage.

Lorsque le nouveau code des impôts directs entrera en vigueur, le régime fiscal discriminatoire actuel applicable aux sociétés étrangères prendra fin. Le taux d'imposition des sociétés passera de 40 à 30 %, et s'alignera ainsi sur celui des sociétés indiennes. De plus, en octobre 2009, le régime de détermination des prix de transfert est devenu beaucoup plus certain. Une instance de règlement des différends (*Disputes Resolution Panel*, DRP) a été mise en place pour accélérer le règlement des litiges sur les prix de transfert (Deloitte Touche Tohmatsu, 2009). Cet organe s'appuie sur l'expérience fructueuse de l'Authority for Advance Rulings (AAR), qui réduit les possibilités de litiges prolongés découlant de la structure de recours à quatre niveaux en matière de décisions fiscales. En saisissant l'AAR, un contribuable peut obtenir une décision contraignante en six mois, même pour des transactions proposées. S'agissant des prix de transfert, une société étrangère peut former un recours auprès du DRP contre toute décision des autorités fiscales. Dans tous les cas, ce recours est suspensif. Le DRP dispose de neuf mois pour rendre son verdict. Seul le contribuable peut faire appel. La suppression du régime fiscal discriminatoire et la création de ce nouveau tribunal améliorent notablement l'environnement des entreprises étrangères opérant en Inde.

Création d'une taxe sur les biens et les services

En Inde, la fiscalité indirecte est complexe et inefficace. Sa conception résulte de la division, prévue par la Constitution, du droit de prélever l'impôt entre l'État central et les États. Le premier est habilité à taxer les produits (jusqu'à la fin du processus de fabrication), les importations et, depuis 1999, les services, mais pas les produits au stade du gros ou du détail. Ces formes de taxation sont réservées aux États de même que plusieurs impôts spécifiques sur certaines activités, mais les États ne peuvent taxer les services. Enfin, l'administration centrale peut percevoir des impôts sur les ventes inter-États, mais les montants sont collectés et conservés par l'État à l'origine de la vente. Au départ, le système ne permettait pas de récupérer l'impôt payé sur les intrants, ce qui entraînait des effets en cascade inopportuns.

Au fil du temps, la taxation en cascade a diminué. Au niveau central, les taxes sur les produits sont devenues une taxe sur la valeur ajoutée, limitée toutefois au secteur de la transformation. Au stade des États, une taxe sur les ventes a été remplacée par une TVA assise également sur les produits, mais pas sur les services. De plus, une fois que les produits quittent l'usine, la TVA centrale sur la transformation devient un droit d'accise qui n'est donc pas récupéré au niveau de l'État. Enfin, on a réduit la taxe sur le commerce interétatique, l'État central dédommageant les États de leurs pertes de recettes. Le système reste donc complexe et donne lieu à de nombreux désaccords sur ce qui constitue un service. Il génère encore beaucoup d'effets de cascade qui faussent la répartition des ressources, car les taux d'imposition effectifs de différents produits peuvent énormément varier.

Compte tenu de ces inconvénients, une réforme était nécessaire et elle est maintenant en voie de réalisation. La précédente *Étude* de l'OCDE sur l'Inde recommandait une structure de TVA duale, dans laquelle les États et le gouvernement central pourraient opérer les prélèvements ; elle conseillait aussi de baser l'impôt sur la destination. Elle reconnaissait que cela impliquerait un taux zéro pour les produits franchissant les frontières des États et mentionnait la nécessité de se prémunir contre les problèmes de fraude que connaissent les systèmes similaires en vigueur dans l'Union européenne.

Le gouvernement central et les États se sont accordés sur un système dual de TVA. Toute transaction sur des biens ou des services (importations comprises) sera assujettie à une taxe centrale (CGST) et à une taxe étatique (SGST). La taxe sur les intrants peut être imputée sur celle frappant les produits, mais seulement au sein de chaque système. Pour assurer la traçabilité des ventes entre les États, on instaurera une taxe sur le commerce interétatique (SGST) : ainsi, lorsque l'acheteur sera situé en dehors de l'État, le vendeur règlera au gouvernement central une taxe interétatique sur les biens et les services. Cette taxe pourra ensuite être imputée sur la CGST et SGST dans l'État importateur. C'est le mécanisme essentiel de lutte contre la fraude, puisqu'il n'y aura pas de restitution quand un produit franchira la frontière d'un État. Cette organisation pose le problème de savoir où les services vendus au-delà des limites d'un État sont fabriqués et consommés. Toutefois, comme la plupart de ces ventes sont effectuées d'entreprise à entreprise, les problèmes de définition n'ont pas d'incidence sur les recettes fiscales finales, qui sont basées sur le lieu de consommation (Poddar et Ahmad, 2009). On s'attend à ce que les gouvernements des États règlent ce problème en 2011.

L'assiette la plus large d'imposition de la valeur ajoutée serait la somme de la consommation privée, de la consommation des administrations et de celle de biens d'investissement, c'est-à-dire principalement les logements vendus à des personnes physiques. De plus, elle comprendrait normalement la différence entre les ventes des petits commerçants exonérés destinées à des achats finaux et la consommation intermédiaire. On peut la calculer au moyen de la comptabilité nationale (Modi, première ligne du tableau 2.5), ou à partir du tableau entrées-sorties 2003-04, en supposant que les taux de subvention et la taxe Chadha (2009) sur l'essence ne changent pas, ou encore en se servant des déclarations d'impôts sur les sociétés (ligne correspondante de Modi) ou de la consommation privée avec exclusion des taxes indirectes (ligne Poddar et Ahmad).

Tableau 2.5. **Estimations de l'assiette de la taxe et des taux neutres pour les recettes**

	Assiette % du PIB au coût des facteurs	Taux normal de la taxe (%)	
		Taux unifié	Taux réduit pour l'alimentation, la santé et l'éducation
Modi (comptes nationaux)	93.3	8.6	9.3
Chadha	88.0	9.5	n.d.
Modi (déclarations fiscales)	61.2	13.1	14.8
Poddar et Ahmad	51.3	15.6	18.2

Source : Modi (2009), Poddar et Ahmad (2009), Chadha (2009).

Ces estimations sont très différentes les unes des autres. Avec la plus basse (données de comptabilité nationale), l'assiette est large et le taux bas. Plus la base imposable se réduit relativement au PIB, plus la hausse de la TPS nécessaire pour assurer la neutralité des recettes augmente. Poddar et Ahmad présentent l'estimation la plus haute (près de 16 %), mais ils excluent la construction résidentielle ainsi que les achats de biens et de services des administrations. Le gouvernement estime probable un taux de 16 %, ce qui laisse penser que la construction résidentielle ne sera pas taxée (Mukerjee, 2010). Toutefois, aucune décision n'a été prise par l'État central et les États, et on ne s'est pas

encore prononcé sur la taxation éventuelle des nouveaux logements. Il faudrait au minimum imposer la construction résidentielle, en ne tenant pas compte de la valeur du foncier. Comme il peut s'avérer en pratique difficile d'évaluer cette dernière, il semble préférable de taxer le montant total des ventes.

La TPS remplacerait un grand nombre de taxes prélevées par l'État central et les gouvernements des États. Il existe un large consensus pour exclure de la TPS les produits pétroliers et l'alcool destiné à la consommation humaine, tandis que le tabac et les produits dérivés seront inclus. Le taux final dépendra de la question de savoir s'il existe d'autres exemptions ou décisions de taxer certains biens et services à des taux plus réduits. À titre d'exemple, si l'alimentation, la santé et l'éducation sont taxées à la moitié du taux normal, celui-ci pourrait augmenter d'au moins deux points. Il faut procéder à un audit détaillé des différentes assiettes possibles de la TPS de façon à éviter un rendement trop élevé lors de sa mise en place, qui serait dû à une sous-estimation de la base imposable ; cet audit devrait être possible, puisque le lancement de la taxe a été différé. Il ne devrait pas retarder le processus, car un amendement constitutionnel, actuellement à l'étude au Parlement, doit être adopté afin de valider la modification des compétences fiscales de l'État central et des gouvernements des États.

Ces dernières années, certains pays ont instauré une TPS caractérisée par une large assiette et de faibles taux d'imposition. En Nouvelle-Zélande, par exemple, l'assiette représente 94 % de la consommation totale et le taux de la taxe a été fixé à 15 %, tandis qu'à Singapour il est de 7 % avec peu d'exemptions. Leur politique suivie consiste à verser directement des prestations aux personnes défavorisées au lieu d'accorder des taux minorés à certains produits. Mais, en Europe, la tendance est de pratiquer un taux normal élevé, conjugué à plusieurs autres taux et à beaucoup d'exonérations. Dans ces conditions, le taux moyen de la TVA sur la consommation ne représente souvent que la moitié du taux normal (de Mello, 2008) et cela fausse le choix des produits.

En Inde, le débat sur les finances publiques est dominé depuis plus d'une génération par des préoccupations de répartition, ce qui entraîne une différenciation excessive des taux d'imposition (Ahmad et Stern, 1984). On a commencé à la réduire, mais de très fortes pressions continueront sans doute à s'exercer en faveur de taux minorés sur l'alimentation et peut-être même sur d'autres produits, tels que le kérosène. Or, comme on l'a dit plus haut, on dispose d'autres instruments pour compenser les effets de répartition et une subvention fiscale est un outil peu précis d'aide aux personnes défavorisées. De plus, une fois que l'on a accepté la différenciation des taux de TVA, on est obligé de relever le taux normal pour assurer la neutralité des recettes, ce qui alimente les pressions politiques en faveur d'autres exonérations et de régimes particuliers.

Le gouvernement des États se sont déjà mis d'accord sur le principe d'une dualité des taux, mais aucune décision n'a été prise sur les niveaux, l'assiette ou le seuil d'exonération des commerçants. Il conviendrait d'autoriser une différenciation des taux de TPS selon les États. Avec le système de la taxe sur les ventes, les échanges entre États posaient problème, car ils pratiquaient des réductions sélectives de taux. L'unification de l'assiette fera perdre de l'intérêt au commerce transfrontalier, la différenciation étant probablement limitée. En 2008, par exemple, les États qui prélevaient de 4 à 6 % du PBE percevaient 80 % du produit des taxes indirectes revenant à cet échelon public. Seuls deux grands États se démarquaient nettement, le Karnataka (7.0 %) et le Bengale occidental (2.6 %), tandis qu'une poignée d'États ou de territoires éloignés recevaient moins de 3 %.

Réforme des droits de douane

Les droits de douane sont le troisième domaine où il est nécessaire de réformer. Le gouvernement a lancé un projet important de réduction unilatérale qui a abaissé la moyenne pondérée des taux effectifs à moins de 9 % pour les produits manufacturés (tableau 2.6). Cette moyenne est légèrement inférieure au taux normal de 10 % en raison d'une différenciation selon les produits ; les variations sont très réduites, l'écart-type étant de 2.4 %. Mais le gouvernement a choisi de ne pas diminuer les taux des tarifs consolidés, qui

Tableau 2.6. **Taux des tarifs douaniers en Inde et dans quelques autres pays**
2009

	Inde	Chine	Indonésie	Afrique du Sud	Brésil	Russie	États-Unis
Alimentation et animaux vivants							
<i>Moyenne simple</i>							
Réels	34.6	13.4	4.3	7.8	10.1	8.1	2.2
Consolidés	108.1	15.6	45.9	40.3	36.2		4.1
Nation la plus favorisée	32.4	15.6	5.2	9.2	11.0	9.4	4.1
<i>Moyenne pondérée</i>							
Réels	33.9	9.7	4.0	5.4	3.3	5.9	1.3
Consolidés	96.2	13.1	63.0	47.0	40.0		4.0
Nation la plus favorisée	39.2	12.7	5.2	6.6	10.4	8.1	4.0
<i>Écart-type des taux</i>							
Réels	37.3	10.6	23.4	10.4	7.4	5.6	7.3
Consolidés	38.1	10.4	20.0	39.4	10.2		9.7
Nation la plus favorisée	23.5	11.1	11.2	12.2	5.3	4.3	9.8
Produits manufacturés							
<i>Moyenne simple</i>							
Réels	8.8	8.1	5.7	7.9	14.5	10.5	3.2
Consolidés	35.1	9.0	34.2	17.2	33.7		4.2
Nation la plus favorisée	8.9	8.8	7.7	9.9	16.1	10.8	4.2
<i>Moyenne pondérée</i>							
Réels	8.8	4.5	4.1	5.3	11.1	7.9	1.6
Consolidés	39.0	5.7	35.9	14.5	31.7		2.3
Nation la plus favorisée	8.9	5.1	7.6	6.8	12.9	9.8	2.3
<i>Écart-type des taux</i>							
Réels	2.4	4.8	5.0	8.7	8.0	6.2	4.7
Consolidés	7.6	4.5	7.3	8.1	5.4		4.7
Nation la plus favorisée	2.2	4.6	4.6	9.6	7.8	5.6	5.0
Total des échanges							
<i>Moyenne simple</i>							
Réels	10.2	8.2	5.2	7.6	13.4	8.1	2.9
Consolidés	50.2	10.0	37.5	19.4	31.4		3.7
Nation la plus favorisée	12.4	9.7	6.8	7.8	13.7	8.7	3.8
<i>Moyenne pondérée</i>							
Réels	7.9	4.2	3.1	3.9	7.6	5.9	1.8
Consolidés	33.1	5.2	36.9	19.7	30.5		2.8
Nation la plus favorisée	8.1	4.6	5.3	4.9	10.1	6.7	3.0
<i>Écart-type des taux</i>							
Réels	14.8	6.5	11.8	10.5	8.2	6.6	10.0
Consolidés	39.2	7.1	12.3	25.4	8.4		11.5
Nation la plus favorisée	15.9	7.4	12.7	11.0	8.4	6.1	11.6

Note : Le tarif consolidé n'est pas applicable dans le cas de la Fédération de Russie, qui n'est pas membre de l'Organisation mondiale du commerce.

Source : Base de données de l'OMC sur les tarifs douaniers.

restent en moyenne dans une fourchette de 30 à 40 % pour les produits manufacturés. Cela crée une incertitude pour les industriels, car on peut facilement les relever sans contrevenir aux règles de l'OMC. Certains produits importés par des secteurs que l'on veut favoriser bénéficient manifestement d'exonérations substantielles. Ainsi, le taux effectif total des droits de douane et des droits compensateurs (ces derniers constituant une forme de TVA sur les produits importés) était limité à 8 % en 2009. Sachant que le seul droit compensateur s'élevait à 10 % et que la moyenne pondérée sur les produits manufacturés était de 8.8 %, il apparaît que les exceptions spécifiques accordées par le législateur sont très nombreuses.

Le gouvernement avait annoncé qu'il avait pour objectif un taux tarifaire normal de 5 % en 2010, ce qui l'aurait mis sur le même plan que les pays de l'ASEAN. La crise économique l'a incité à ne pas poursuivre dans cette voie. Un certain nombre de produits manufacturés règlent un tarif supérieur à 10 %, en particulier les automobiles, pour lesquelles il est de 57.5 %, et plusieurs produits textiles. Il n'y a pas de signes d'escalade tarifaire entre les produits non transformés, intermédiaires et finis dans le secteur non agricole. Le niveau des droits est nettement plus élevé dans l'agriculture : les boissons alcoolisées sont assujetties à des taux allant de 100 à 150 %, tandis que pour les céréales ils s'échelonnent de 0 à 80 %. L'objectif d'un tarif unique de 5 % sur la quasi-totalité des produits manufacturés est maintenant proche d'être atteint, y compris pour ceux qui supportent actuellement un dosage de taux fixes et de taux *ad valorem*. L'orientation officielle est passée d'une réduction unilatérale à la négociation d'accords de libre-échange (ALE), qui est en cours avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Union européenne ; des études de faisabilité ont commencé avec le Taipei chinois, à la suite des accords passés avec la Malaisie, la Thaïlande, l'Indonésie et le Japon. D'autres arrangements sont en vue avec Brunei, le Cambodge, le Laos et les Philippines, en application de l'accord de libre-échange dans le cadre de l'ASEAN.

Conclusions

L'économie étant de nouveau sur une trajectoire de forte croissance, c'est le moment de poursuivre le redressement budgétaire. Il faut introduire une nouvelle législation programmant une réduction marquée du déficit de l'ensemble des administrations pour se préparer à respecter une règle d'or en matière de finances publiques. À l'heure actuelle, cet objectif exigerait que le déficit public total soit de quelque 3 % du PIB à l'exclusion de toutes les opérations financières.

Le gouvernement est bien avisé de proposer d'abaisser à 30 % le taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés, tout en supprimant un certain nombre de déductions, car cela contribuera à élargir l'assiette fiscale et à abaisser les taux marginaux. Il devrait aussi envisager de supprimer l'amortissement accéléré et d'adopter l'amortissement économique, ce qui se rapprocherait d'une taxation sur la base des bénéficiaires comptables et permettrait de réduire davantage le taux d'imposition. En ce qui concerne les zones économiques spéciales, il est prévu actuellement de remplacer les exonérations temporaires par un amortissement intégral en première année pour les investissements dans les nouvelles ZES. Cette proposition tend à favoriser les projets à forte intensité de capital au lieu de maintenir la neutralité entre des projets ayant des intensités capitalistiques différentes. Étant donné que l'Inde est confrontée à un excédent de main-d'œuvre, cette démarche va dans le mauvais sens. Il était judicieux d'orienter l'IRPP vers une forme de prélèvement sur la consommation avec taxation différée de l'épargne, mais ce projet s'est avéré impopulaire, car il aurait abouti à augmenter la fiscalité sur de nombreux dispositifs de retraite.

La mise en place envisagée de la TPS représentera un progrès important pour le pays parce qu'elle permettra d'unifier pour la première fois le marché, tout en préservant l'autonomie budgétaire des États. Elle sera aussi l'occasion de simplifier le système d'exonérations diverses qui entrave la fiscalité indirecte et devrait créer la condition d'une unification similaire de la structure des tarifs douaniers.

En résumé, l'assainissement budgétaire doit continuer, le cadre dans lequel il s'inscrit doit être amélioré et il faut progresser davantage sur la voie des réformes en matière de dépenses et d'impôts (encadré 2.6).

Encadré 2.6. **Résumé des recommandations relatives à la politique budgétaire**

Cadre de la politique budgétaire

- Réviser les principes de la comptabilité publique pour introduire les amortissements. Utiliser comme principale mesure du déficit le concept d'acquisition d'actifs financiers par les administrations (solde net).
- Fixer comme objectif un déficit budgétaire ne dépassant pas l'investissement fixe net des administrations publiques.
- Instaurer des budgets glissants, détaillés, à horizon de trois ans, qui s'inscrivent dans la stratégie de solde à moyen terme.
- Adopter une nouvelle législation créant une Commission des finances permanente pour surveiller l'application des règles budgétaires.
- Veiller à ce que les dépenses d'un exercice donné soient conformes aux plans du budget pour faire de celui-ci un meilleur instrument de contrôle.

Dépenses

- Rendre plus efficace le système public de distribution en introduisant des bons d'alimentation qui pourraient être rachetés à un prix équitable, ou créer des commerces spécialisés, ou encore instituer des transferts monétaires.
- Définir des critères d'éligibilité au plan national de garantie de l'emploi rural pour en réserver le bénéfice aux plus pauvres. Veiller à ce que les hausses futures du salaire offert dans le cadre du plan ne soient pas excessives relativement au salaire du marché.
- Remédier aux goulets d'étranglement qui freinent le développement de la santé publique. Dans la hausse des dépenses de santé, donner la priorité aux programmes et domaines qui procureront le plus d'avantages avec un bon rapport coût/efficacité, notamment l'extension de la vaccination.

Réforme fiscale

- Supprimer les possibilités d'amortissement accéléré et abaisser les taux d'imposition des sociétés.
- Veiller à ce que les incitations fiscales dans les nouvelles ZES préservent la neutralité entre des projets à forte intensité de main-d'œuvre et à forte intensité de capital produisant le même rendement avant impôt.
- Donner plus de place à la taxation de la consommation dans l'imposition des revenus personnels en reconsidérant la décision de ne pas taxer les retraits sur les comptes d'épargne et de retraite défiscalisés.
- Reconsidérer l'exonération complète accordée aux dispositifs de retraite, qui va au-delà d'un traitement fiscal analogue à celui de la consommation pour cette catégorie d'épargne.
- Harmoniser les différentes estimations de l'assiette de la TPS pour calculer un taux assurant la neutralité des recettes.
- Mener à son terme l'évolution vers un droit de 5 % sur les importations de tous les produits manufacturés, y compris les articles textiles, les automobiles, le tabac et les alcools.

Notes

1. On trouvera dans la précédente *Étude* de l'Inde une présentation détaillée de l'organisation budgétaire fédérale (OCDE, 2007).
2. À l'heure actuelle, les soins de santé en milieu rural sont dispensés à trois niveaux, avec un nombre d'établissements insuffisant à tous les niveaux. Au niveau des villages on trouve les centres secondaires, normalement gérés par deux agents de soins polyvalents. Les centres de santé primaires comptent un faible nombre de lits et dispensent des soins de base en établissement, tandis que les centres de santé communautaires et les hôpitaux ruraux sont de plus grande taille et offrent un éventail plus large de services spécialisés.
3. Pour les autres cartes (AAY et APL), les critères d'attribution sont très clairs. Le principal problème est de s'assurer qu'une personne n'est pas en possession de multiples cartes.

Bibliographie

- Agence internationale de l'énergie (2010), *World Energy Outlook, 2010*, Paris.
- Ahmad, E. et N. Stern (1984), « The Theory of Tax Reform and Indian Indirect Taxes », *Journal of Public Economics*, vol. 25.
- Alkir, S. et S. Seth (2009), « Measuring Multidimensional Poverty in India: A New Proposal », Oxford Poverty & Human Development Initiative, *Working Paper* n° 15, Oxford.
- Banerjee, A., E. Duflou et R. Glennerster (2008), « Putting a Band-Aid on a Corpse: Incentives for Nurses in the Indian Public Health Care System », *Journal of the European Economic Association*, vol. 6, n°s 2-3.
- Banerjee, A., E. Duflou, R. Glennerster et D. Kothari (2010), « Improving Immunisation Coverage in Rural India: Clustered Randomised Controlled Evaluation of Immunisation Campaigns With and Without Incentives », *BMJ*, vol. 340.
- Basu, K. (2011), « India's Foodgrain Policy: An Economic Theory Perspective », *Economic & Political Weekly*, vol. XLVI, n° 5.
- Blanchard, O. et F. Giavazzi (2008), « Improving the Stability and Growth Pact Through a Proper Accounting of Public Investment », dans Perry, G., L. Servén et R. Suescún (dir. publ.), *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth: Prudence or Abstinence?*, Banque mondiale, Washington DC.
- Buiter, W. et U. Patel (2010), « Fiscal Rules in India: Are They Effective? », *NBER Working Papers*, n° 15934, à paraître dans *The Oxford Handbook of the Indian Economy*, Oxford University Press, New York.
- Chadha, R. (2009), *Moving to Goods and Services Tax in India: Impact on India's Growth and International Trade*, National Council of Applied Economic Research, décembre, New Delhi.
- Deloitte Touche Tohmatsu (2009), « India: Rules Issued on New Dispute Resolution Panel », New Delhi.
- de Mello, L. (2008), « Avoiding the Value Added Tax: Theory and Cross-Country Evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 604.
- Economic Advisory Council to the Prime Minister (2011), « Report of the Expert Committee on the National Food Security Bill », New Delhi.
- Finance Commission (2009), *Report of the Thirteenth Finance Commission*, New Delhi.
- Hirway, I. (2003), « Identification of BPL Households for Poverty Alleviation Programmes », *Economic and Political Weekly*, vol. 38, n° 45.
- Jha, R., S. Bhattacharyya, R. Gaiha et S. Shankar (2009), « "Capture" of Anti-poverty Programs: An Analysis of the National Rural Employment Guarantee Program in India », *Journal of Asian Economics*, vol. 20, Issue 4.
- Jha, R., R. Gaiha et M. Pandey (2010a), « Determinants of Employment in India's National Rural Employment Guarantee Scheme », *ASARC Working Papers*, n° 2010/17.
- Jha, R., R. Gaiha et M. Pandey (2010b), « Net Transfer Benefit under National Rural Employment Guarantee Scheme », *ASARC Working Papers*, n° 2010/12.
- Jha, S. et B. Ramaswami (2010), « How Can Food Subsidies Work Better? Answers from India and the Philippines », *ADB Economics Working Paper Series*, n° 221.
- Jourard, I., P. Hoeller, C. André et C. Nicq (2011), *Systèmes de santé : Efficacité et politiques*, Éditions OCDE.

- Kumar, S., L. Chen, M. Choudhury, S. Ganju, V. Mahajan, A. Sinha et A. Sen (2011), « Financing Health Care for All: Challenges and Opportunities », *The Lancet*, à paraître.
- Ministère des Finances (2004), « Central Government Subsidies in India », Department of Economic Affairs, New Delhi.
- Ministère des Finances (2010a), *Government Debt Status and Road Ahead*, Department of Economic Affairs, novembre, New Delhi.
- Ministère des Finances (2010b), *Economic Survey*, New Delhi.
- Ministère des Finances (2010c), « An Economic and Functional Classification of the Central Government Budget, 2010-2011 », New Delhi, décembre.
- Ministère des Finances (2011), *Economic Survey*, New Delhi.
- Ministère du Travail et de l'Emploi (2010), *Wage Rates in Rural India, 2008-09*, Government of India, Chandigarh.
- Modi, A. (2009), *Report of the Task Force on the Introduction of a General Sales Tax*, Thirteenth Finance Commission, New Delhi.
- Les critères et les processus d'identification des pauvres en tant que bénéficiaires de programmes dans les pays en développement, note d'information. Université de Montréal. Source : www.usi.umontreal.ca/pdf/publications/assurance_fr.pdf
- Mukerjee, P. (2010), « Rollout of GST », Speech by Finance Minister, 21 July, DNA, New Delhi.
- Mukherjee, S. et J.-F. Levesque (2010), « Changing Inequalities in Utilisation of Inpatient Care in Rural India: Evidence from the NSS », *Economic & Political Weekly*, vol. 45, n° 46.
- NCAER (2009), *NCAER-PIF Study on Evaluating Performance of National Rural Employment Guarantee Act*, NCAER, New Delhi.
- Neri, M.C. (2010), « The Decade of Falling Income Inequality and Formal Employment Generation in Brazil », in *Tackling Inequalities in Brazil, China, India and South Africa – The Role of Labour Market and Social Policies*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Inde 2007*.
- Planning Commission (2008), *Eleventh Five Year Plan (2007-2012) Social Sector*, vol. II, Oxford University Press, New Delhi.
- Planning Commission (2010), *Mid Term Appraisal for Eleventh Five Year Plan 2007-2012*, Planning Commission, Government of India, New Delhi.
- Poddar, S. et A. Bagchi (2007), « Revenue-Neutral Rate for GST », *The Economic Times*, 15 November, New Delhi.
- Poddar, S. et E. Ahmad (2009), « GST Reforms and Intergovernmental Considerations in India », *Department of Economic Affairs Working Papers*, 1/2009, ministère des Finances, New Delhi.
- Reserve Bank of India (2010), *Handbook of Statistics on Indian Economy*, septembre.
- Saxena Committee (2009), « Identifying the Below the Poverty Line Population », Government of India, août, New Delhi.
- Scandizzo, P., R. Gaiha et K. Imai (2009), « Option Values, Switches, and Wages: An Analysis of the Employment Guarantee Scheme in India », *Review of Development Economics*, vol. 13, Issue 2.
- Singh, R. (2004), « Equity in Fertiliser Subsidy Distribution », *Economic & Political Weekly*, vol. 39, n° 3.
- Sur, M. et D. Umali-Deininger (2003), « The Equity Consequences of Public Irrigation Investments: The Case of Surface Irrigation Subsidies in India », *Proceedings of the 25th International Conference of Agricultural Economists (IAAE)* août, Durban, Afrique du Sud.
- Usami, Y., B. Sarkar et V.K. Ramachandran (2010), « Are the Results of the BPL Census of 2002 Reliable? », Presented at the International Conference on Environment, Agriculture and Socio-economic Change in Rural India organised by Kyungpook National University and University of Tokyo, March, Daegu.

Chapitre 3

Éliminer progressivement les subventions à l'énergie

Les subventions à l'énergie sont incontestablement importantes et entraînent des coûts budgétaires considérables pour l'administration centrale et, partant, pour le contribuable indien. Celles-ci s'accompagnent aussi de coûts économiques et environnementaux, et profitent principalement aux ménages les plus aisés. L'élimination progressive des subventions à l'énergie et une plus grande place donnée aux signaux-prix sur les marchés de l'énergie contribueraient à accroître l'efficacité économique et à réduire les émissions de gaz à effet de serre à long terme. Un certain nombre de mesures ont été adoptées récemment dans ce sens, notamment une modification du système de tarification de l'essence, ainsi que des initiatives en vue de l'abandon du système actuel de subventions au kérosène et au gaz de pétrole liquéfié au profit d'une aide financière directe aux personnes dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté. La montée des cours mondiaux du pétrole a cependant eu raison de ces efforts. Des transferts monétaires ciblés aideraient à protéger les ménages à faible revenu des augmentations des prix de l'énergie, mais ils seront difficiles à mettre en œuvre de façon efficace.

En 2009, l'Inde était l'un des pays importateurs nets de combustibles où les subventions aux combustibles fossiles étaient les plus élevées. Suivant la mesure utilisée (subventions par habitant, en proportion du PIB ou par unité d'énergie), l'Inde se situe entre le cinquième et le neuvième rang pour les subventions aux combustibles fossiles parmi les principaux importateurs nets de pétrole. Toutefois, compte tenu de la taille de la population indienne, de son PIB et de sa consommation d'énergie, en 2009 l'Inde venait en tête des importateurs nets de pétrole pour le montant total des subventions. Les subventions pétrolières par habitant de l'Inde étaient presque trois fois plus élevées que celles de la Chine, et ses subventions gazières six fois plus élevées. Ce n'est que pour le charbon que l'Inde soutient avantageusement la comparaison.

En Inde, des subventions aux combustibles fossiles sont offertes à tous les consommateurs, et leur mise en œuvre est généralement peu satisfaisante. Elles représentent un lourd fardeau pour les finances publiques, soit du fait des versements directs effectués par l'administration centrale et les États, soit en raison du manque à gagner qu'elles suscitent pour un certain nombre d'entreprises d'État indiennes. De surcroît, ces aides ne sont pas étroitement ciblées sur les pauvres. Les subventions à l'énergie ont également conduit des entreprises privées à se retirer des marchés pétroliers de détail et ont freiné l'entrée de nouveaux concurrents sur les marchés de l'électricité, limitant ainsi la concurrence et les gains de productivité. De même, dans le sous-continent, les subventions à l'énergie encouragent le gaspillage, l'adultération (coupage) des carburants et la contrebande, et génèrent un système dominé par la corruption. À l'échelle globale, en estompant les signaux du marché, elles font monter le niveau et la volatilité des prix de l'énergie, car lorsque les prix mondiaux augmentent, la consommation de l'Inde ne baisse pas autant qu'elle le devrait. Enfin, et surtout, elles sont préjudiciables pour l'environnement.

Le gouvernement a commencé à réduire ces subventions en modifiant la méthode de réglementation des prix de l'essence et du gazole en juin 2010. Ce changement est intervenu après la publication de différents rapports de commissions depuis plusieurs années. À très court terme, cette réforme a permis de réduire de près de moitié le volume total des subventions. Toutefois, l'impact de ce changement a été plus que contrebalancé par la hausse des cours mondiaux du pétrole qui, à la mi-mai 2011, n'avait pas été répercutée sur les consommateurs, sauf pour l'essence, dont le prix a été déréglementé en juin 2010. Le budget de l'administration centrale pour 2011 prévoyait des dépenses de 200 milliards INR pour compenser les pertes que les compagnies pétrolières subissent en vendant leurs produits à des prix inférieurs aux cours mondiaux. En mai 2011, le manque à gagner pour les compagnies pétrolières, contraintes de vendre aux prix administrés, atteignait 2 000 milliards INR (2 % du PIB). En 2008, lorsqu'une crise similaire s'est produite, le budget de l'État avait finalement pris en charge près des deux tiers du coût. Dans une perspective un peu plus éloignée, le gouvernement compte réduire les subventions tout en maintenant une croissance inclusive grâce à un ciblage amélioré et à une déréglementation des prix du gazole. Le budget 2011 prévoit qu'un comité devrait mettre au point un nouveau système pour distribuer les subventions aux combustibles fossiles, les subventions au GPL et au

kérosène étant remplacées par des transferts monétaires au profit de groupes cibles dont les revenus sont, selon une forte probabilité, inférieurs au seuil de pauvreté. En fonction des résultats des travaux du groupe d'étude, cette réforme pourrait être appliquée en 2012.

Le gouvernement indien est bien conscient des coûts élevés imposés par les subventions à l'énergie et il est engagé dans une révision active de ses politiques de tarification de l'énergie. Dans sa National Environment Policy (Government of India, 2006), il a reconnu que les subventions explicites et implicites à l'utilisation de diverses ressources peuvent faire échec à l'action publique. Il importe aussi de mettre un terme à l'idée qui voudrait que l'environnement est un bien gratuit. Compte tenu de son engagement comme membre du G20 à réduire les subventions aux combustibles fossiles tout en prévenant les effets préjudiciables sur les couches les plus pauvres de la population, l'Inde a récemment réalisé des progrès bienvenus dans la réduction de certaines subventions à l'énergie. Néanmoins, les subventions à l'énergie continuent de peser sur le budget et de nouveaux efforts s'imposent pour les réduire et instaurer une plus grande discipline sur les marchés indiens de l'énergie.

La croissance des émissions de carbone a été limitée. Plusieurs facteurs y ont contribué : mise en place d'une politique d'amélioration du carburant automobile, réduction du torchage de gaz par les compagnies pétrolières et gazières, incitations à utiliser l'énergie solaire et l'éolien (encore que leur développement soit entravé par des coûts en capital élevés). D'autres réductions pourraient être obtenues en favorisant l'utilisation d'appareils électroménagers plus efficaces, en construisant des centrales électriques plus performantes et en modifiant la composition du parc de centrales. Dans le secteur des transports, promouvoir le transport de marchandises par rail et le transport de masse pour les déplacements de voyageurs, faciliter les transports non motorisés et réduire la consommation des véhicules sont autant d'actions qui s'avéreraient utiles. Selon un rapport gouvernemental, un programme de mesures raisonnable permettrait de réduire l'intensité d'émissions de l'Inde de 23 à 25 % par rapport à son niveau de 2005 (Government of India, 2011).

Dans le secteur pétrolier, la poursuite de l'élimination des subventions à l'énergie aiderait l'Inde à concrétiser ses objectifs d'accroissement de ses capacités de raffinage et du rôle du marché dans la tarification, et faciliterait l'investissement privé et les coentreprises. Sur le marché de l'électricité, la suppression des subventions croisées qui abaissent les recettes des compagnies de distribution à un niveau inférieur aux coûts, conjuguée à la rationalisation des subventions dans le secteur des charbonnages et du transport ferroviaire, éliminerait un obstacle majeur aux investissements privés. Ces mesures amélioreraient l'efficacité allocative au sein de l'économie indienne et dynamiseraient le PIB. Elles réduiraient également de façon considérable les pressions budgétaires et permettraient de mieux orienter les recettes vers la concrétisation des objectifs de développement du pays. De surcroît, l'élimination des subventions à l'énergie réduirait la demande d'énergie et donc aiderait l'Inde à contenir ses émissions de gaz à effet de serre et à concrétiser ses objectifs de durabilité à long terme.

Bien que généralement mal ciblées, les subventions à l'énergie en sont venues à représenter une part significative du revenu pour les ménages indiens pauvres. De ce fait, l'élimination des subventions à l'énergie pourrait n'être acceptable que si elle se fait d'une façon qui ne porte pas atteinte au niveau de vie des plus déshérités. La technologie moderne permet de mieux cibler les transferts budgétaires en direction des ménages déshérités. Il importe toutefois de bien prendre en compte les défis soulevés par leur mise en œuvre concrète, notamment de surmonter les obstacles politiques et de mettre fin aux importantes possibilités de corruption.

L'Inde est l'un des plus gros consommateurs d'énergie au monde, mais l'accès demeure médiocre

L'Inde est actuellement le quatrième plus gros consommateur d'énergie au monde, et sa part en 2008 a été de quelque 5.1 % de la demande mondiale d'énergie primaire (AIE, 2010). Le charbon est le principal combustible de la palette énergétique actuelle de l'Inde – il a représenté 42 % de la demande totale d'énergie primaire et assuré plus de 80 % de la production d'électricité en 2008 – et l'Inde est le troisième plus gros consommateur de produits charbonniers au monde. Malgré des goulets d'étranglement au niveau de l'offre, notamment dans le secteur de l'électricité, la demande d'énergie a connu une progression robuste au cours des années récentes, et la consommation d'énergie du pays devrait selon les prévisions progresser sensiblement plus rapidement qu'ailleurs et plus que doubler d'ici 2035 (AIE, 2010). Bien que l'Inde dispose de vastes ressources de charbon-vapeur, ses réserves connues de pétrole et de gaz sont limitées et le pays doit importer de plus en plus pour satisfaire ses besoins énergétiques.

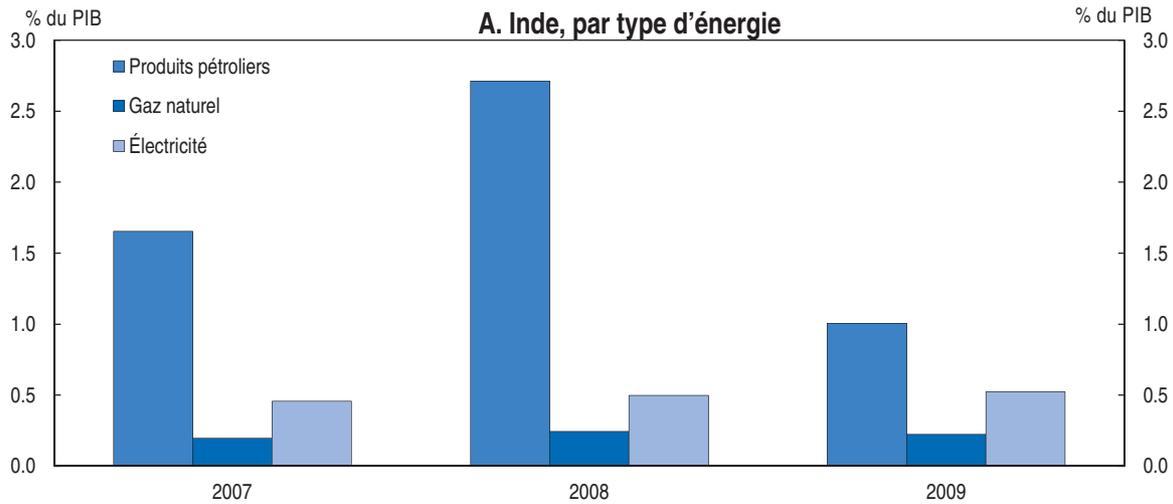
Avec 17 % de la population mondiale, la demande d'énergie par habitant est extrêmement faible, soit un quart de la moyenne mondiale. Environ un quart de la population indienne vit actuellement sans électricité, contre la moitié en 1993 (NSSO, 2010). Pour ceux qui ont accès à l'électricité, les coupures et pannes sont quotidiennes, étant donné l'insuffisance de la capacité de production et l'inadaptation de l'infrastructure de transport et de distribution. De plus, quelque 75 % des ménages ruraux (soit environ 650 millions de personnes) continuent d'utiliser la biomasse comme source primaire de combustible pour la cuisson (Government of India, 2008). De fait, l'amélioration de l'infrastructure énergétique et de l'accès à l'énergie dans les secteurs du pétrole, du gaz et de l'électricité sont des priorités majeures de la politique indienne.

Les subventions à l'énergie sont très élevées en Inde

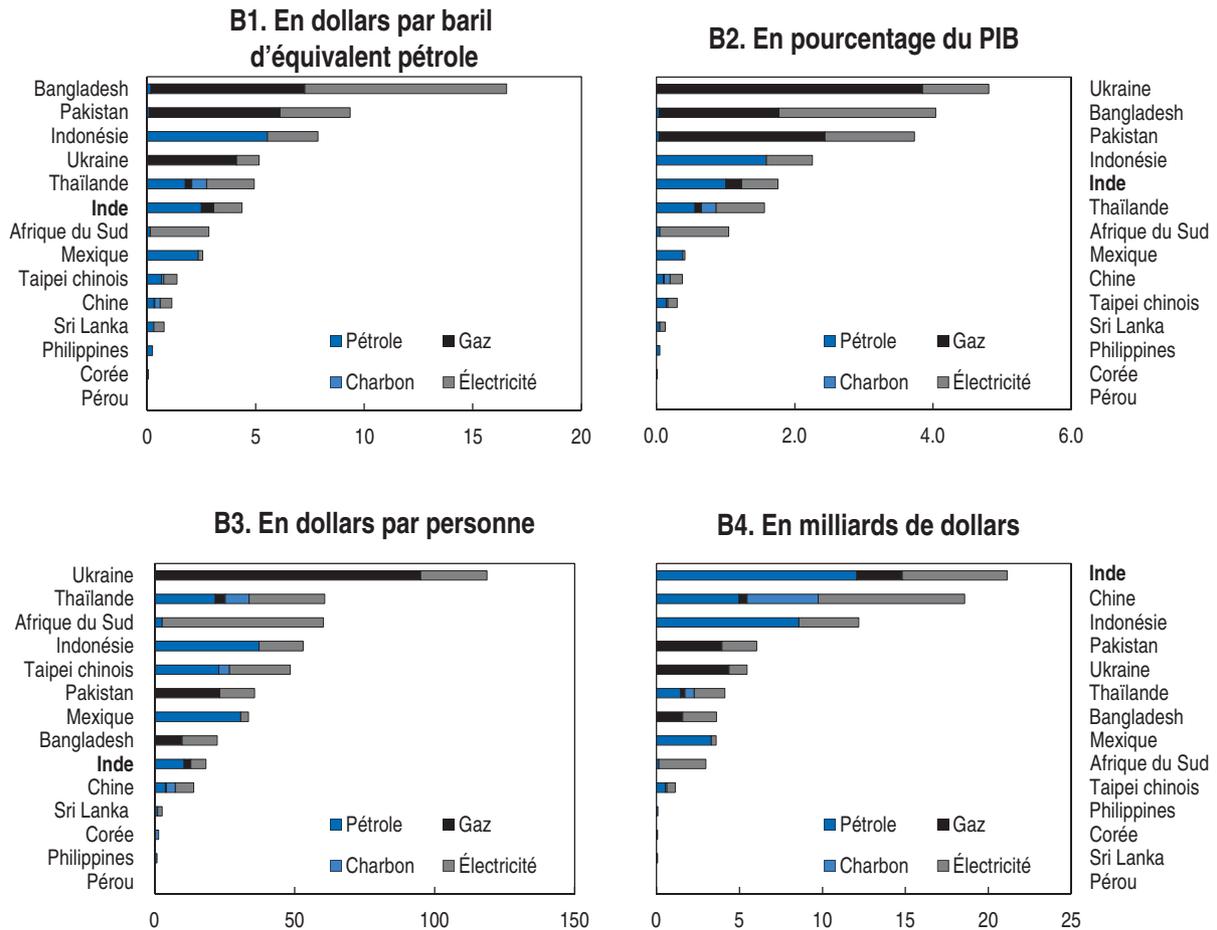
Les subventions à l'énergie sont difficiles à identifier et mesurer de façon systématique dans les différents pays (OCDE, 2010a). Elles évoluent également de façon considérable au fil du temps, en fonction des évolutions de la politique nationale de tarification, des prix mondiaux, des taux de change et de la demande. Les subventions indiennes à l'énergie, calculées sur la base des différences entre les prix intérieurs et les prix mondiaux, ont considérablement augmenté pour s'établir autour de 41 milliards USD en 2008, soit 38 USD par habitant et 3.4 % du PIB (graphique 3.1, partie A). En 2009, lorsque les prix des combustibles fossiles ont chuté sur les marchés internationaux, les subventions indiennes à l'énergie ont été réduites de moitié, mais en mai 2011 elles étaient revenues à leur niveau de 2008.

En Inde, les subventions par unité d'énergie sont les sixièmes plus élevées parmi l'ensemble des importateurs nets de pétrole du monde, bien que nettement inférieures à celles d'un certain nombre d'autres économies d'Asie, mais le double de celles de la Chine (graphique 3.1, partie B1). Sur l'ensemble des produits, le taux de subvention a été de 15 % en 2009 (AIE, 2010). L'Inde se classe au cinquième rang des pays importateurs nets d'énergie pour le poids des subventions à l'énergie dans le revenu (partie B2). Compte tenu de la taille de la population, elle se classe au neuvième rang (partie B3), mais si l'on ne considère que le pétrole (pour l'essentiel importé), l'Inde occupe le cinquième rang pour les subventions par habitant (et deux des économies ayant des subventions par habitant plus élevées se caractérisent par un très faible taux d'autoapprovisionnement en pétrole). Étant

Graphique 3.1. Aides à l'énergie



B. Subventions relatives dans les pays non autosuffisants, 2009



Note : En 2010, les subventions ont été éliminées pour l'essence. Toutefois, les prix mondiaux du pétrole brut ont augmenté de près de 30 %, faisant plus qu'annuler ce changement de politique.

Source : AIE (2010).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932435986>

donné l'importance considérable de l'Inde, aussi bien sur le plan démographique qu'en termes de consommation d'énergie, en 2009 les subventions indiennes à l'énergie étaient les plus élevées en valeur absolue parmi les économies importatrices nettes d'énergie (partie B4).

Pour l'essentiel, les subventions énergétiques du pays sont destinées à réduire les prix intérieurs des produits issus du pétrole (graphique 3.1, tableau A). Ces aides visent à : i) procurer du combustible d'éclairage bon marché aux ménages pauvres dépourvus d'accès à l'électricité ; ii) encourager le remplacement de combustibles issus de la biomasse – comme le bois de chauffage et la tourbe – par des combustibles pour la cuisson plus propres, plus sains et plus durables ; iii) isoler l'économie nationale de la volatilité des prix internationaux des produits pétroliers. En mai 2011, lorsque les prix du pétrole ont atteint 120 USD le baril, les subventions aux seuls produits pétroliers représentaient 2 % du PIB, soit un peu moins qu'en 2008 et près du double du niveau de 2009. Les subventions pétrolières atteignaient alors 0.1 USD par jour et par personne, montant très substantiel si l'on considère le nombre de personnes en Inde dont le revenu est inférieur à 1 USD par jour. Environ 60 % des subventions résultent de la limitation du prix du gazole, et près de la moitié des aides restantes découlent de la subvention accordée de longue date en faveur du kérosène (encadré 3.1).

Encadré 3.1. **Bref historique des subventions à l'énergie en Inde**

Le gouvernement central œuvre à la réforme des aides énergétiques depuis plusieurs années. Cependant, un certain nombre de tentatives de réformes se sont heurtées à une résistance du public, qui a parfois conduit à leur annulation.

Le subventionnement des produits pétroliers en Inde remonte à la Seconde Guerre mondiale, durant laquelle la puissance coloniale a mis en place un système de distribution public pour les produits alimentaires et le kérosène. Le gaz en bonbonne a été ajouté au système en 1968. De 1976 à 2002, les prix des produits pétroliers indiens ont été déterminés par le gouvernement central au moyen d'une formule opaque et complexe basée sur le « coût du capital d'exploitation majoré ». L'objectif premier de ce système était de lisser sur le marché intérieur les fluctuations des prix de produits pétroliers sensibles, mais il servait aussi à maintenir les prix intérieurs à un niveau en permanence inférieur aux prix internationaux (graphique 3.2). Il est également devenu clair que les prix administrés, basés essentiellement sur une formule du coût de revient majoré, conduisaient à des inefficiences dans le secteur pétrolier national et décourageaient l'investissement (Morris *et al.*, 2010).

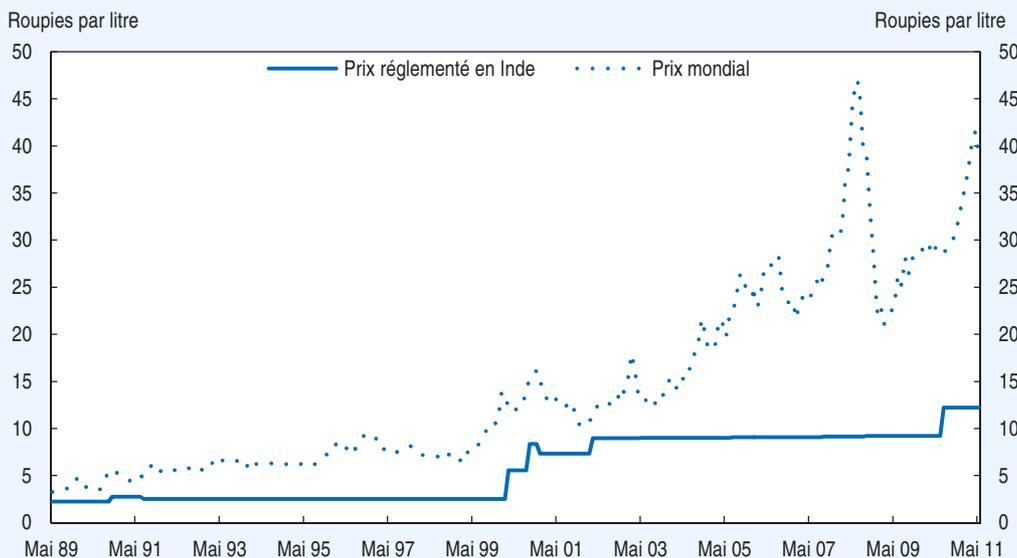
S'en est suivie une brève accalmie dans l'encadrement autoritaire des prix entre 2002 et 2004, période durant laquelle le gouvernement central a autorisé les compagnies de vente de pétrole (oil marketing companies ou OMC) détenues par l'État à fixer leurs tarifs de détail selon une formule de tarification à parité avec les importations. Le secteur intérieur du raffinage et de la vente de détail a également été ouvert aux entreprises privées, conduisant à l'apparition d'un petit secteur de distributeurs privés. Du fait de l'importance du GPL et du kérosène comme combustible pour l'éclairage et la cuisson pour la population indienne à faible revenu, les aides unitaires ont été maintenues sur ces produits. Toutefois, ces aides devaient être éliminées progressivement entre 2005 et 2007. Dans le nouveau régime de tarification, il était prévu que les prix de détail des produits pétroliers fluctuent au rythme des évolutions du prix du panier de bruts indiens. Mais avec la hausse des prix mondiaux, le régime pré-2002 a été rétabli.

Encadré 3.1. Bref historique des subventions à l'énergie en Inde (suite)

En 2006, le gouvernement a créé une Commission de la tarification et de la fiscalité des produits pétroliers, qui a recommandé que les prix intérieurs des produits pétroliers reflètent les cours internationaux du pétrole et que les aides soient mieux ciblées sur les ménages à faible revenu et comptabilisées de façon transparente dans le budget. Ces recommandations n'ont pas été suivies, bien au contraire. Le gouvernement a recommencé à financer des subventions pétrolières hors budget en émettant des obligations au profit des compagnies pétrolières, plutôt que des aides directes, au détriment de la transparence budgétaire.

Graphique 3.2. Prix intérieurs et mondiaux du kérosène

Roupiens par litre



Note : Le prix mondial a été calculé en faisant la somme d'estimations par l'AIE des coûts de transport et de distribution et des prix mondiaux.

Source : Reuters Thompson pour les prix en Inde, United States Energy Information Agency pour les prix mondiaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436005>

En 2008, une commission de haut niveau sur la situation financière des compagnies pétrolières a été mise en place par le Premier ministre. En termes généraux, cette commission a également recommandé un processus par lequel les prix intérieurs des produits pétroliers refléteraient les prix internationaux en vigueur, de manière à améliorer l'efficacité et la réactivité de l'économie intérieure face aux évolutions des prix pétroliers. Des aides directes et transparentes aux ménages à faibles revenus étaient également préconisées.

Comme on le verra plus loin dans le texte, dans l'examen le plus récent des subventions aux produits pétroliers qui a été fait par la Commission Kirit Parikh en 2009, il a également été recommandé de recourir davantage au mécanisme du signal-prix sur les marchés de détail pour les produits pétroliers sensibles.

Compte tenu de ces objectifs, le gouvernement central contrôle les prix de trois produits pétroliers « sensibles » – gazole, GPL à usage domestique et kérosène – qui représentent un peu plus de la moitié de la consommation totale de produits pétroliers du pays. Le prix de détail hors taxe de l'essence était également subventionné jusqu'en 2010, date à laquelle le prix a été déréglementé. Le kérosène est subventionné au motif qu'il s'agit d'un combustible important utilisé principalement pour l'éclairage par les ménages indiens pauvres. Le GPL est subventionné avec l'intention d'améliorer l'accès des ménages indiens à faible revenu à des combustibles modernes pour la cuisson, tandis que le prix du gazole est contrôlé en raison de l'importance de ce produit comme carburant pour le transport, dont il est fait une large utilisation dans les transports publics, le transport de produits alimentaires, etc. En pratique, le GPL est surtout utilisé par les ménages urbains, qui sont 60 % à l'employer pour faire la cuisine. Cette proportion tombe à 10 % chez les ménages ruraux. Au niveau national, après analyse des données unitaires de la 64^e enquête nationale sur échantillon, entreprise en 2007-08, il apparaît que la tranche de 30 % des ménages les plus aisés consomme 72 % du volume total du GPL. À l'inverse, la tranche de 30 % des ménages les plus démunis en consomme à peine 2 %.

Encourager les pauvres à utiliser des combustibles de cuisson générant moins de pollution à l'intérieur du logement est une mesure cruciale pour promouvoir une croissance inclusive. De fait, l'un des Objectifs du millénaire pour le développement est de réduire de moitié la proportion de la population n'utilisant pas des méthodes de cuisson propres. Une analyse coûts-avantages de l'utilisation du GPL dans les pays pauvres donne à penser qu'une telle stratégie améliorerait la santé et les revenus des plus démunis (Hutton *et al.*, 2007). Cependant, cette étude a constaté que les externalités environnementales favorables sont relativement réduites. En revanche, accorder une aide pour l'achat initial de la bouteille de gaz et du matériel de cuisson contribuerait à assurer des avantages durables aux ménages pauvres. Cette démarche a été adoptée avec un certain succès par l'administration de l'Andhra Pradesh. Par ailleurs, un programme national a été mis en place pour étendre le réseau de distribution à l'ensemble de l'Inde rurale. Avec la réduction des subventions, les programmes de ce type pourraient être développés.

Le but essentiel du régime indien d'aide aux produits pétroliers sensibles est d'isoler les consommateurs intérieurs de l'impact des variations de prix sur les marchés mondiaux. Cet objectif a été dans une large mesure atteint, puisque seulement un tiers environ des hausses des prix mondiaux du pétrole entre 2004 et 2008 a été répercuté sur les prix de détail intérieurs du gazole et à l'essence, tandis que les prix du kérosène n'augmentaient pratiquement pas (tableau 3.1). À titre de comparaison, dans la zone de l'OCDE, la répercussion a été totale.

Pour l'électricité, l'ampleur des aides varie selon les États. L'aide prend souvent la forme d'une péréquation tarifaire : le secteur agricole bénéficie d'une électricité gratuite ou sans comptage et les ménages paient des tarifs réduits, alors que d'autres (en général, les consommateurs industriels) acquittent des tarifs excessifs par rapport aux coûts de production (Agence internationale de l'énergie, 2010). De plus, bien que non considérée comme une aide, la réticence de certains États à lutter contre le vol et à

Tableau 3.1. Répercussion des prix internationaux sur les prix de détail intérieurs, 2003 à 2008¹

	Essence	Gazole	Kérosène
Ensemble des importateurs de pétrole	0.96	1.06	0.79
Inde	0.65	0.72	0.11

1. La répercussion est estimée sur la base de données mensuelles comme étant le ratio de la variation absolue du prix de détail intérieur sur la variation absolue du prix international. Elle est calculée sur les prix taxes comprises, pour la période courant de fin 2003 à mi-2008. Durant cette période, les prix du brut ont quadruplé, pour atteindre 100 USD par baril.

Source : Calculs de l'OCDE basés sur des données d'Arze del Granado et al. (2010) et de l'US Energy Information Administration.

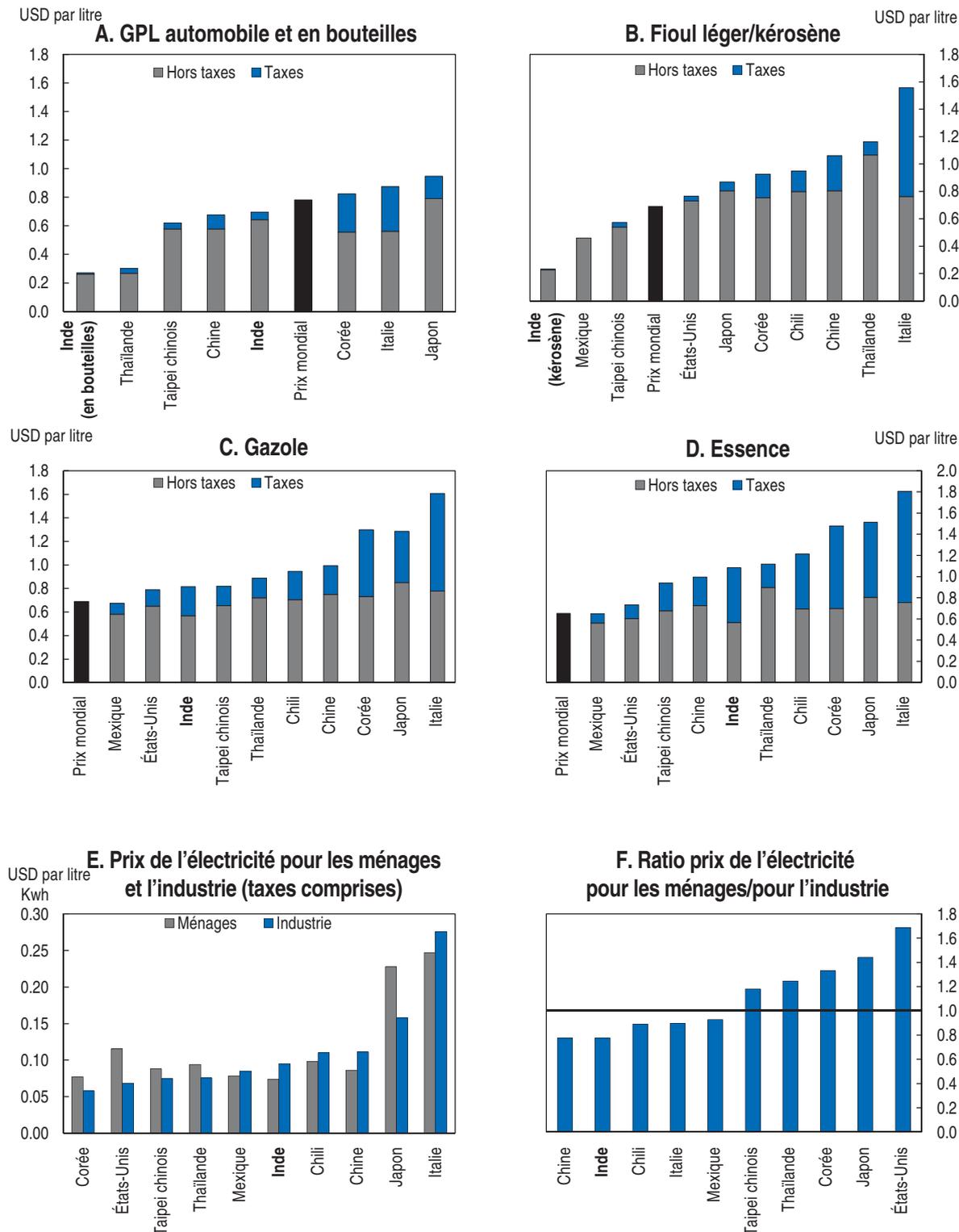
faire payer l'électricité aggrave des pertes de distribution, qui en pratique représentent un transfert au profit de certains consommateurs et pèsent considérablement sur la performance financière des compagnies d'électricité des États. Au final, en 2009 les aides à l'électricité, au GPL et au kérosène ont représenté 87 % du total des subventions indiennes (AIE, 2010).

Le gouvernement central subventionne également le gaz naturel via un système complexe de modulation des tarifs en fonction des utilisateurs finals et des régions. Environ 60 % du gaz naturel est vendu selon un mécanisme de tarification administrée dans lequel c'est le gouvernement qui fixe le prix du gaz produit par les compagnies pétrolières d'État. Les prix du gaz issu de gisements en coentreprise dont la licence a été délivrée avant l'entrée en vigueur en 1997 de la nouvelle politique de licence de prospection (NELP) sont déterminés par les contrats de partage de production conclus avec le gouvernement. Pour le gaz provenant de champs autorisés aux termes de la NELP, les prix sont en général fixés selon une formule qui les lie au prix du pétrole brut (Mercados, 2010). Le prix du gaz naturel importé sous forme de GNL est fixé à des conditions commerciales.

Étant donné l'importance des subventions, les prix de détail du kérosène et du GPL sont extrêmement bas en Inde, comparés aux tarifs internationaux (graphique 3.3, parties A et B). Pour l'essence et le gazole, les écarts dans les prix de détail entre l'Inde et la zone de l'OCDE découlent principalement de différences de fiscalité. Du fait d'une fiscalité relativement basse, le prix de détail du gazole en Inde est nettement inférieur à celui de la moyenne OCDE. En revanche, le prix local de l'essence est du même ordre que dans certains pays de l'OCDE, et sensiblement plus élevé qu'aux États-Unis. Les prix hors taxes de ces produits sont beaucoup plus proches des prix mondiaux que pour le GPL (parties C et D). Contrairement à la situation la plus courante dans la plupart des pays de l'OCDE, les prix de l'électricité pour les consommateurs industriels indiens, qui se situent légèrement au-dessous de la moyenne OCDE, sont sensiblement plus élevés que pour les utilisateurs résidentiels (parties E et F).

Graphique 3.3. Prix de détail de l'énergie en USD¹

2010



1. L'échantillon présenté dans chaque tableau est fonction des données disponibles. Le gouvernement indien a déréglementé les prix de l'essence en juin 2010. Les données indiennes de 2010 pour l'essence sont une moyenne de six mois de prix réglementés et de six mois de prix déréglementés.

Source : AIE, Energy Prices and Taxes, CEIC et sources nationales.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932436024>

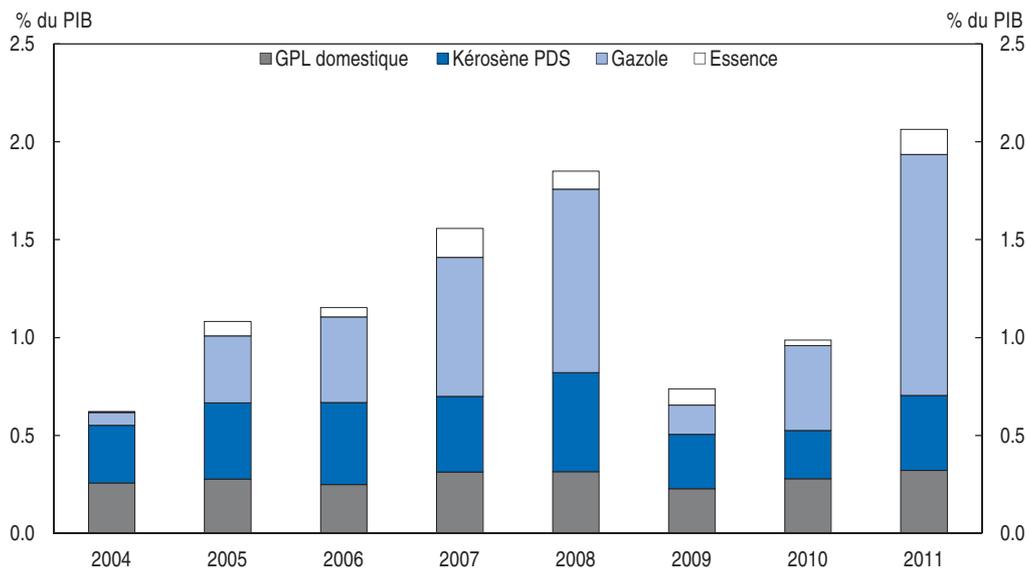
Les subventions indiennes aux produits pétroliers grèvent le budget

Pour mettre en œuvre ses subventions en faveur des produits pétroliers sensibles, le gouvernement central fixe des prix administrés pour la vente au détail. Comme les entreprises privées ne sont pas autorisées à recevoir des aides gouvernementales, le secteur indien de la vente au détail des produits pétroliers est complètement dominé par les trois entreprises publiques de commercialisation du pétrole (OMC), qui collectivement regroupent environ 98 % des points de vente opérationnels. Deux entreprises privées – Reliance Industries Ltd et Essar Oil Ltd – ont créé des points de vente en 2002 quand le gouvernement central a annoncé l'abandon de la tarification administrée des produits pétroliers. Mais avec le retour *de facto* à la tarification administrée en 2003, dans un contexte de hausse des prix du brut, ces points de vente ont été par la suite mis en sommeil.

Le prix auquel les OMC sont tenues de vendre est inférieur au coût imputé de l'achat et de la distribution des produits raffinés sur la base des prix du marché mondial. Cet écart représente une subvention au profit des consommateurs même si les coûts de raffinage en Inde sont inférieurs à ce qu'impliqueraient les prix mondiaux des produits pétroliers (sur un marché libre, les raffineurs vendraient seulement aux prix du marché mondial, de sorte que les coûts de production internes n'auraient pas d'incidence sur le montant de la subvention). Cette différence entre les coûts et les recettes de la distribution des produits pétroliers sensibles, qui est qualifiée en Inde de « déficit de recouvrement » (*under-recovery*), représente une subvention aux consommateurs. Les prix intérieurs du kérosène et du GPL étant presque intégralement isolés des évolutions des prix internationaux, le coût des subventions est important, soit 1.9 % du PIB en 2008-09 (graphique 3.4). En 2009-10, avec la baisse des cours internationaux du brut dans le contexte de la récession mondiale, les déficits de recouvrement ont été réduits de plus de moitié, alors même que le gouvernement central baissait les prix de détail administrés pendant l'année. Depuis, les subventions ont recommencé à augmenter.

Graphique 3.4. **Les déficits de recouvrement des OMC par type de combustible**

Exercice budgétaire débutant en avril



Note : Les données pour 2010 sont tirées d'articles de presse. Les données pour 2011 dénotent le taux annualisé de pertes quotidiennes publié par le ministère du Pétrole et du Gaz naturel au début de mai 2011.

Source : Ministère du Pétrole et du Gaz naturel.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436043>

Comme les prix internationaux de l'énergie sont le plus souvent procycliques, les pressions sur les bilans découlant des aides aux produits pétroliers tendent à augmenter quand l'économie mondiale croît fortement et à diminuer en période de ralentissement.

Le gouvernement indien finance ces aides par divers moyens, qui ont tous une incidence, directe ou indirecte, sur les deniers publics. Bien que les subventions inscrites au budget en faveur des OMC constituent la méthode la plus transparente de financement, celles-ci n'ont couvert qu'une faible proportion des déficits de recouvrement, de par la volonté des pouvoirs publics de réaliser leurs objectifs de réduction du déficit budgétaire (graphique 3.5). De fait, le principal financement s'est fait hors budget, par l'émission d'obligations pétrolières pour le compte des OMC, qui pouvaient ensuite être vendues contre espèces. De plus, le gouvernement central a demandé aux sociétés étatiques de production de pétrole et de gaz de transférer une partie des bénéfices de leur production aux OMC, réduisant ainsi le dividende potentiel que les entreprises de production étaient en mesure de verser au gouvernement. Parallèlement à la sortie du bilan des OMC d'une partie des déficits de recouvrement, l'administration centrale a par ailleurs abaissé les taxes et droits sur l'essence, le gazole, le kérosène et le GPL. Comme le gouvernement a maintenu inchangé le prix de détail taxes comprises lorsque les taxes ont été diminuées, les entreprises pétrolières ont bénéficié d'un surcroît de trésorerie. Le choix de l'instrument utilisé pour faire face au problème des déficits de recouvrement est essentiellement fait sur une base *ad hoc*, d'une année sur l'autre. Cela crée une incertitude générale pour les OMC et les actionnaires minoritaires de ces entreprises.

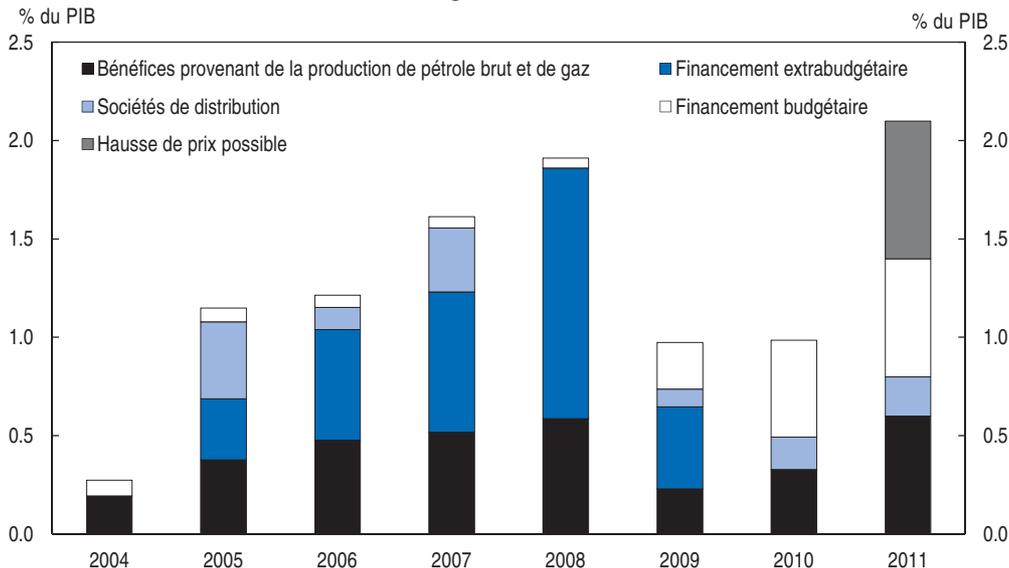
Dans le budget 2010-11, le gouvernement a annoncé des plans bienvenus d'élimination progressive des obligations pétrolières qui seraient remplacées par des aides directes aux OMC, mais il a tardé à effectuer ces versements. De fait, avec la hausse des cours internationaux du pétrole et les fortes pressions budgétaires qui pèsent au niveau de l'administration centrale, le risque existe d'un renversement de la politique et/ou d'un accroissement des pressions financières sur le secteur pétrolier et gazier indien. Dans son budget 2011, le gouvernement a annoncé qu'en dépit de la très vive hausse des cours pétroliers mondiaux les paiements aux OMC au titre des déficits de recouvrement seraient fortement réduits, pour passer de 0.7 % du PIB durant l'exercice 2010 à seulement 0.2 %. Selon les estimations gouvernementales, si les prix du pétrole se maintiennent aux alentours de leur niveau de début mai 2011 et que les prix ne sont pas augmentés, le total des déficits de recouvrement des OMC représentera 2.0 % du PIB durant l'exercice 2011, soit dix fois la provision pour financement inscrite au budget. À supposer qu'un tiers de la sous-tarification soit récupéré par les majorations de prix et qu'un tiers soit absorbé par les bénéfices des compagnies pétrolières, le montant à financer sur le budget en 2011 avoisinerait 0.7 % du PIB (graphique 3.5).

Les recettes fiscales procurées par les produits pétroliers alimentent à la fois l'administration centrale et les administrations des États. Au niveau central, les produits pétroliers issus de la production intérieure sont soumis à des taxes d'accise et douanières qui varient d'un produit à l'autre. Entre 2004 et 2008, les droits d'accise, précédemment basés sur un système *ad valorem*, ont été établis selon un barème fixe et ont été diminués. Pour le GPL et le kérosène, les droits d'accise et les droits de douane ont été supprimés durant la même période. Au niveau des États, les produits sont soumis à une taxe sur les ventes *ad valorem* qui est en moyenne d'un peu plus de 20 % ainsi qu'à d'autres formes d'accise, qui varient à la fois d'un État à l'autre et d'un produit à l'autre.

Bien que l'abaissement des taxes sur les produits pétroliers ait été une des méthodes utilisée pour indemniser les OMC au titre de leur déficit de recouvrement, ce n'est pas de solution de financement optimale à long terme. Comme la consommation de produits

Graphique 3.5. **Le financement des déficits de recouvrement**

Exercice budgétaire débutant en avril



Source : Ministère du Pétrole et du Gaz naturel, ICRA.

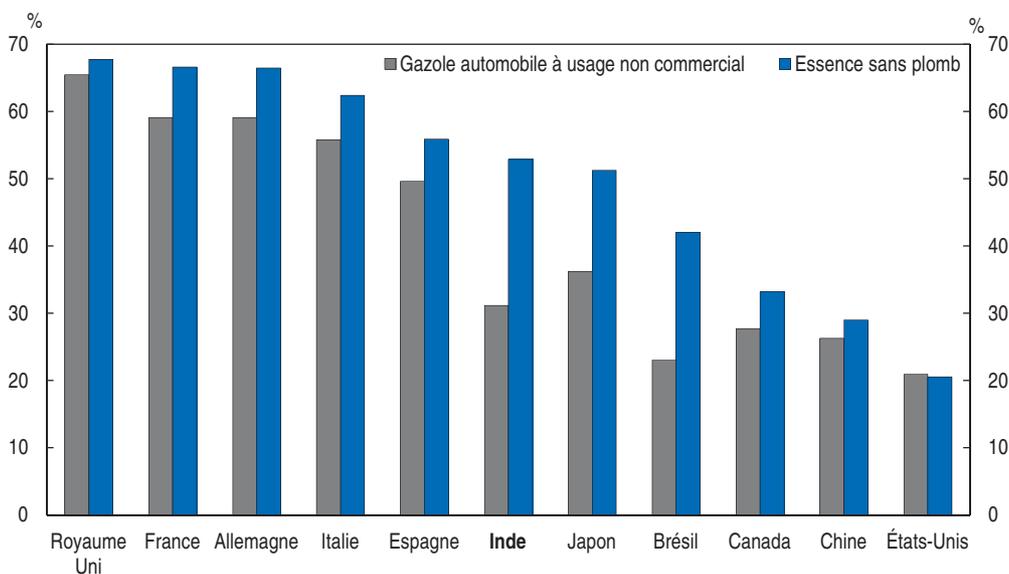
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932436062>

pétroliers est inélastique, les taux d'imposition devraient être relativement élevés, car cela limiterait les distorsions des modes de consommation pour un niveau donné de recettes fiscales. De plus, la fiscalité des produits pétroliers doit prendre en compte les dommages environnementaux marginaux causés par leur consommation.

En 2009, les taxes perçues par l'Inde sur l'essence et le gazole étaient approximativement comparables à celles perçues dans certains pays de l'OCDE (graphique 3.6). De fait, un certain nombre de pays à revenu intermédiaire ont observé que des taxes d'accise plus

Graphique 3.6. **Taux d'imposition sur l'essence et le gazole : comparaison internationale**

En 2009



Source : AIE, OLADE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932436081>

élevées sur la consommation d'énergie étaient utiles pour contrebalancer la fraude fiscale et une base d'imposition relativement étroite. Les taxes sur les produits pétroliers sont également un outil clé de gestion de la demande et de politique environnementale. À titre d'illustration, la persistance pour les produits pétroliers d'écart de prix induits par la fiscalité a eu un effet observable dans des pays de l'OCDE, ceux pratiquant une fiscalité relativement élevée se caractérisant par une demande de pétrole nettement plus faible et une infrastructure et des systèmes de transport plus efficaces sur le plan énergétique (Sterner, 2007). De fait, on a pu observer récemment dans les pays de l'OCDE une tendance à l'augmentation des taxes énergétiques sur les combustibles fossiles dans le cadre des efforts déployés pour répondre aux objectifs environnementaux (OCDE, 2010a).

Les taxes sur les produits pétroliers sont une importante source de recettes tant pour le gouvernement central que pour les gouvernements des États. Le revenu global de cette fiscalité a représenté 2.7 % du PIB en 2008, mais la part publique des pertes des compagnies pétrolières (avant subventions) a été de 0.5 % du PIB (tableau 3.2). La dépendance à l'égard de la fiscalité pétrolière a été particulièrement marquée au niveau des États où la taxe sur les ventes appliquée à l'essence (en moyenne 21 % sur l'ensemble des États) a représenté plus de 14 % des recettes fiscales propres des gouvernements des États. Ce niveau d'imposition a été bien maintenu au cours des cinq dernières années, même si un certain nombre d'États ont réduit les taux des taxes sur les ventes en 2008. Cependant, la progression des recettes fiscales au niveau central a été moins rapide. Le gouvernement central a abaissé les taxes sur le pétrole alors que les prix augmentaient, les droits de douane sur le pétrole brut tombant de 20 % à 0 et ceux sur les produits pétroliers à un taux compris entre 2.5 % et 5 %, suivant le produit. Comme les droits de douane ont été maintenus sur les produits, le taux effectif de protection des raffineurs demeure élevé.

Tableau 3.2. **Produits de l'impôt dans le secteur pétrolier**

En % du PIB aux prix du marché

	2005	2006	2007	2008	2009
Droits d'accise et douaniers	1.7	1.7	1.6	1.3	1.2
Taxes sur les ventes	1.3	1.3	1.1	1.1	..
Royalties	0.1	0.1	0.1	0.1	..
Taxes sur les entreprises	0.3	0.3	0.4	0.2	..
Autres taxes	0.1	0.1	0.1	0.1	..
Total	3.5	3.5	3.2	2.7	..
Part gouvernementale des bénéfices des entreprises pétrolières publiques	0.2	0.1	0.2	-0.5	0.3
Valeur de la production pétrolière nationale	1.8	1.8	1.8	1.8	1.4
Valeur de la production gazière nationale	0.9	1.0	0.8	1.3	1.0

Source : Mukerjee et Rao (2009).

Le produit total pour le gouvernement provenant du secteur pétrolier est, toutefois, amoindri par un taux d'imposition inégal sur les différents produits pétroliers et par l'incapacité à s'approprier la rente de la production nationale de pétrole. Au niveau des États, le taux d'imposition moyen du pétrole varie sensiblement d'un produit à l'autre, entre un maximum de 23 % pour l'essence et un minimum de 3 % pour le GPL distribué

dans le réseau public. Le taux moyen d'imposition est de 14.5 %. Au niveau des États, le déficit de recettes imputable à l'absence d'un taux d'imposition uniforme qui serait égal à la taxe sur l'essence représente un peu moins de 0.7 % du PIB. Globalement, le montant total de l'impôt généré par le secteur pétrolier est similaire au montant total des subventions. Certains ont fait valoir que cela montrait que les subventions ne sont pas trop importantes. Toutefois, un système fiscal neutre devrait taxer tous les biens et services de la même façon, en tenant compte du fait que certains produits ont une demande inélastique et peuvent donc être taxés davantage sans qu'il en résulte un impact significatif sur l'allocation des ressources. De plus, les externalités devraient être prises en compte. Dans une certaine mesure, le système fiscal actuel y parvient par la taxe d'accise centrale sur l'essence et le gazole, mais il n'y a pas de taxe d'accise au niveau central sur les autres formes d'énergie. Ces taxes doivent être calibrées correctement. Une certaine substitution pourrait intervenir si le prix du GPL était augmenté, car les ménages ruraux pourraient revenir à l'usage du bois de chauffage et les citadins revenir aux moteurs à deux temps pour leurs déplacements urbains. Toutefois, cet impact serait vraisemblablement limité dans la mesure où les groupes ruraux à faible revenu n'utilisent pratiquement pas de GPL pour la cuisson et où les classes aisées attachent certainement de la valeur à la commodité procurée par cette forme de combustible, tandis qu'un certain nombre d'utilisateurs sont contraints d'utiliser le gaz dans les véhicules de transport. Les subventions sont une forme de dépense publique et elles devraient être allouées en fonction des avantages de politique publique pouvant être obtenus par un changement donné du comportement des bénéficiaires. Ainsi, l'allocation des subventions devrait être déterminée par les gains attendus pour chacune d'entre elles et non par l'augmentation de la taxe sur le produit ou le service subventionné.

Outre le fait de peser sur les finances publiques, de fausser les prix relatifs et d'ouvrir la voie à la corruption, le système indien actuel de tarification des produits pétroliers sensibles crée de sévères pressions financières sur les OMC. Dans l'ensemble du secteur, les trésoreries se situent généralement à un niveau bas qui n'est pas durable et les paiements d'intérêts ont augmenté. Les faibles profits qui en résultent pour les OMC ont conduit à une baisse du cours de leurs actions de 25 % par rapport à l'indice boursier indien entre la fin 2008 et le début de 2011, les titres des compagnies les plus importantes enregistrant des baisses encore plus marquées. Ainsi, la position des OMC demeure fragile et vulnérable au fait que le gouvernement central s'abstient de réviser les prix intérieurs de produits pétroliers sensibles en fonction de l'évolution des cours mondiaux. De plus, le gouvernement renonce à percevoir des royalties adéquates sur le pétrole. Aux prix mondiaux, la production de pétrole et de gaz a représenté 3.1 % du PIB. Or, la part allant au gouvernement sur les recettes de l'ensemble des compagnies pétrolières contrôlées par l'État s'est élevée à seulement 0.3 % du PIB en 2008 (avant subventions). Au total, comme décrit dans le 11^e plan quinquennal, le système de tarification administrative et l'environnement fiscal crée pour les entreprises du secteur pétrolier un contexte entaché par les incertitudes, les anomalies et les complexités géographiques (Planning Commission, 2008).

Les subventions indiennes aux produits pétroliers nuisent à l'économie et à l'environnement

Outre le fait qu'elles ne peuvent être maintenues budgétairement sur le long terme, les subventions indiennes à l'énergie faussent les marchés et entraînent une allocation inefficace des ressources, nuisant ainsi à la performance de l'économie. Les subventions se traduisent aussi par une consommation de produits pétroliers plus élevée que le niveau de consommation aux prix mondiaux, ce qui entraîne les cours mondiaux à la hausse et nuit à l'environnement.

Le refus du gouvernement d'indemniser les compagnies privées qui vendent des produits pétroliers à des prix réglementés inférieurs aux niveaux du marché a conduit ces dernières à abandonner le marché de détail. Dans le secteur du raffinage toutefois, les entreprises privées sont en mesure de vendre leur production aux détaillants à des prix de gros déterminés sur la base des prix mondiaux. Les entreprises privées assurent un peu plus de la moitié de la production totale de produits raffinés, Reliance exploitant le plus grand complexe de raffinage pétrolier au monde. À la différence des OMC du secteur public, qui alimentent presque exclusivement le marché intérieur, les raffineries privées vendent aussi bien sur le marché intérieur qu'à l'étranger. Les grandes compagnies pétrolières internationales n'ont pas en Inde de raffinerie ou de réseau de commercialisation du fait que les intérêts d'Exxon, Chevron et Shell ont été nationalisés entre 1974 et 1976.

Malgré des bilans fragiles, les OMC sont actuellement engagées dans de vastes programmes d'investissement en capital dans l'infrastructure de détail et de nouvelles capacités de raffinage. L'Inde devrait devenir ainsi le plus gros exportateur de produits pétroliers raffinés d'Asie, malgré une croissance attendue de la demande intérieure annuelle de 4 %. Ces investissements au plan intérieur n'ont été possibles qu'avec un soutien public, le gouvernement central étant en mesure d'exercer un contrôle considérable sur les choix stratégiques et les plans d'investissement des OMC. L'activité d'exportation est toutefois dominée par des compagnies privées qui ne raffinent que pour le marché mondial.

La participation généralisée de l'État dans le secteur nuit aussi à l'objectif du gouvernement central qui souhaite créer un environnement réglementaire compatible avec des marchés concurrentiels pour les produits pétroliers (Planning Commission, 2008). Parallèlement aux fortes pressions budgétaires, il importe donc de réformer les marchés pétroliers pour renforcer le rôle des signaux du marché et ainsi attirer les investissements du secteur privé et réduire les risques de faible productivité inhérents à un environnement réglementaire basé sur le prix de revient majoré. L'établissement d'un lien crédible entre les coûts de facteurs de production et les prix de détail est un élément clé d'une telle libéralisation.

En abaissant artificiellement les prix, les subventions indiennes à l'énergie amortissent les effets des incitations à économiser sur les produits pétroliers en réponse aux hausses des prix internationaux du brut. Cette moindre réponse de la demande intérieure aux hausses des prix internationaux accélère l'épuisement de ressources énergétiques finies et accentue la volatilité des prix sur les marchés mondiaux. Comme dans d'autres pays qui subventionnent des produits pétroliers, le système indien de

subventions agit concrètement comme un prix négatif du carbone qui maintient la consommation de combustibles fossiles et les émissions de gaz à effet de serre à des niveaux supérieurs à ceux qu'ils auraient été autrement.

Des prix artificiellement bas pour les produits pétroliers sont également susceptibles de nuire au développement et à la diffusion de technologies plus performantes et plus propres pour fournir en énergie les classes déshéritées du pays. Ainsi, les cellules solaires et la technologie DEL offrent une alternative renouvelable et de plus en plus concurrentielle au kérosène pour l'éclairage des villages indiens non raccordés au réseau électrique. Or, en favorisant le kérosène bon marché, le système actuel de subventions empêche l'abandon progressif des combustibles fossiles qui pourrait accélérer le phénomène d'apprentissage des technologies renouvelables et induire une baisse des coûts unitaires de production. De plus, en créant des divergences artificielles entre les prix de détail de différents produits pétroliers, les subventions ouvrent également des possibilités d'arbitrage technique qui n'existeraient pas autrement. Ainsi, comme le kérosène est vendu à un prix très bas en Inde, il est souvent utilisé pour couper des combustibles plus coûteux, notamment le gazole, ce qui entraîne plus d'usure des moteurs et de pollution (Shenoy, 2010).

Les subventions à l'électricité freinent le développement du secteur

Le secteur indien de l'électricité a réalisé certains progrès depuis l'introduction de la Loi sur l'électricité de 2003, qui définit un cadre pour un marché de l'électricité concurrentiel propice à la participation du secteur privé (OCDE, 2007a). La tutelle du secteur de l'électricité est répartie entre le gouvernement central et les gouvernements des États. Dans le cadre des réformes introduites aux termes de la Loi de 2003, tous les gouvernements des États ont mis en place des *State Electricity Regulatory Commissions* (SERC) qui supervisent la fixation des tarifs par les compagnies de transport et de distribution de l'État. Dans certains États, ces compagnies de transport et de distribution opèrent encore dans le cadre de Conseils de l'électricité intégrés verticalement, en contradiction avec les dispositions de la Loi de 2003. Malgré des améliorations sur le plan réglementaire, les augmentations des capacités de production restent en retrait par rapport à la progression de la demande et aux projections des plans quinquennaux successifs. La plupart des problèmes récurrents du secteur de l'électricité viennent de la distribution, et une amélioration de la performance financière de cette branche rehausserait directement la viabilité de l'ensemble du secteur indien de l'électricité.

En raison d'un sous-investissement chronique dans le transport et la distribution, le réseau est surchargé et peu performant, avec des pertes techniques d'électricité excessives. Les pertes commerciales non techniques, qui englobent le vol généralisé et les carences dans la facturation et l'encaissement des factures, sont également extrêmement élevées. En 2008-09, les pertes techniques et commerciales globales ont varié entre 13 et 81 % de l'électricité générée au niveau des États, et elles se sont situées en moyenne à 28 % au niveau national (Power Finance Corp. Ltd., 2010). Dans un effort constant pour réduire ce type de pertes, un programme restructuré et accéléré de développement et de réforme du secteur de l'électricité a été introduit dans le 11^e Plan. Ce programme prévoit que les prêts du gouvernement central seront convertis en dotations sous réserve de réductions durables des pertes techniques et commerciales au niveau des États.

La péréquation tarifaire excessive en faveur des utilisateurs agricoles et des ménages est aussi un problème majeur dans le secteur de la distribution d'électricité. Aux termes de la Loi de 2003, les SERC sont tenues de fixer leurs tarifs sur la base des coûts réels et de limiter les péréquations tarifaires afin que les tarifs se situent dans une fourchette de $\pm 20\%$ du coût moyen de distribution d'ici mars 2011. Bien que certains progrès aient été accomplis, aucune SERC n'a notifié un plan clair pour la réalisation de cet objectif et certaines n'ont pas augmenté leurs tarifs depuis des années (Forum of Regulators, 2010 ; Government of India, 2010a). De ce fait, le revenu par kWh en provenance du secteur agricole est en général beaucoup plus faible que celui produit par le secteur industriel (tableau 3.3).

Tableau 3.3. Importance des péréquations tarifaires de l'industrie vers l'agriculture

État	Agriculture		Industrie	
	% du total de l'énergie vendue (millions kWh)	% du total des recettes (INR)	% du total de l'énergie vendue (millions kWh)	% du total des recettes (INR)
Haryana	36	4	27	35
Karnataka	36	7	31	35
Rajasthan	37	17	29	43
Pendjab	29	–	33	49
Andhra Pradesh	31	1	35	47
Maharashtra	22	11	46	56
Gujarat	32	15	43	58
Tamil Nadu	22	–	37	54
Madhya Pradesh	30	13	28	41

Source : Power Finance Corp. Ltd. (2010).

Dans le secteur agricole, le principal problème rencontré par le secteur de la distribution est celui de l'absence de comptage dans l'industrie de l'irrigation. Dans les années 80, les conseils de l'électricité de certains États ont estimé que les coûts du comptage et de la tarification individuelle étaient excessifs et ils se sont donc orientés vers une tarification des pompes d'irrigation basée sur la puissance de l'équipement. Les tarifs n'ont pas augmenté de façon adéquate au fil du temps et aujourd'hui environ 20 % de l'électricité est utilisée pour l'irrigation à un coût marginal nul, ce qui entraîne une perte de recettes d'environ 0.8 % du PIB national. Cette situation n'est pas seulement un problème pour l'approvisionnement électrique, car elle s'est traduite également par une sous-tarification importante des eaux souterraines, qui conduit à une surexploitation des nappes phréatiques. Les pays voisins (comme la Chine et le Pakistan) ont par le passé rencontré les mêmes problèmes et ils sont revenus au comptage de l'électricité (Shah *et al.*, 2004). La plupart des États indiens refusent toutefois d'instituer le comptage, en raison de pressions politiques.

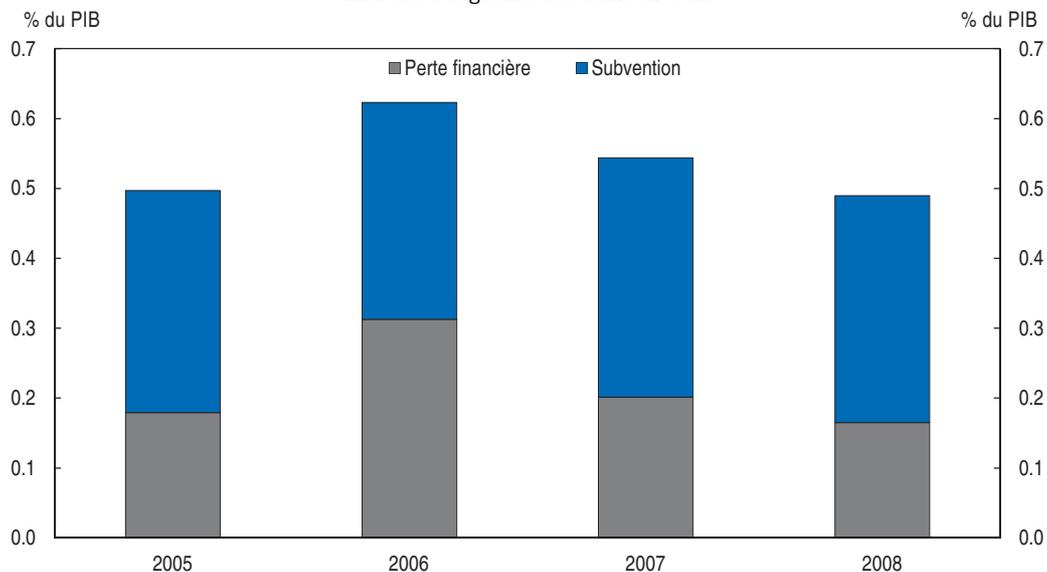
Du fait de ces problèmes qui perdurent dans le secteur du transport et de la distribution, les compagnies d'électricité des États continuent d'afficher une médiocre performance financière et elles sont fortement tributaires des aides des gouvernements des États pour le maintien de leur solvabilité (graphique 3.7). De fait, l'écart entre les recettes et les coûts dans le secteur de l'électricité a régulièrement augmenté pour plafonner à 6.7 milliards USD en 2007-08, avant de redescendre juste en dessous de 6 milliards en 2008-09. Cette médiocre performance financière et cette dépendance à

l'égard des gouvernements des États dissuadent les investissements privés et limitent la capacité du secteur à investir dans de nouvelles capacités de production et dans l'entretien et l'extension du réseau. Dans une certaine mesure, il en résulte un cercle vicieux dans lequel les compagnies d'électricité des États manquent des fonds nécessaires pour améliorer l'infrastructure et la performance du secteur de manière à répondre aux besoins des consommateurs, les pannes générales de réseau demeurant monnaie courante. Conjugué à l'absence de volonté politique et de capacité institutionnelle, cet état de choses conduit les SERC à hésiter à relever les prix au-delà des taux subventionnés actuels.

Comme dans le cas des subventions aux produits pétroliers, l'électricité à faible coût conduit à une consommation excessive par les usagers qui bénéficient d'une électricité non facturée ou à un tarif inférieur aux coûts, avec des conséquences négatives pour l'environnement. Les subventions à l'électricité dans le secteur agricole en particulier ont conduit à une consommation excessive d'eau et à l'épuisement des nappes souterraines dans un certain nombre de régions. De plus, les aides importantes freinent aussi l'introduction dans le secteur agricole de technologies à meilleur rendement énergétique, qui pourraient réduire de façon spectaculaire la demande d'énergie (Sathaye, 2010).

Graphique 3.7. **Pertes nettes des compagnies de transport et de distribution des États**

Exercice budgétaire débutant en avril



Source : Government of India (2010a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436100>

La réforme du marché du charbon est importante

Quatre-vingt pour cent de l'électricité indienne étant produits à partir du charbon, le secteur charbonnier influe fortement sur les performances du secteur de l'électricité. Malgré certaines améliorations, la plupart des prix du charbon sont encore fixés dans le cadre de négociations à long terme et ils peuvent se situer jusqu'à 50 % en dessous du prix du charbon importé (AIE, 2010). Bien que cet écart résulte en partie de la médiocre qualité et du faible pouvoir calorifique du charbon indien, il s'explique également par des rabais destinés à maintenir les prix de l'électricité à un faible niveau et à enrayer les pertes des compagnies d'électricité des États. Les prix étant maintenus en dessous des niveaux du

marché, le charbon est réparti par les autorités, par le biais d'une commission ministérielle, État par État. Les entreprises privées sont limitées dans leur capacité à se faire attribuer des sites pour des mines de charbon et elles ne sont autorisées à extraire du charbon que si celui-ci est destiné à une centrale électrique détenue par la même entreprise et n'assure pas plus de 20 % de la production. Un autre problème devrait surgir avec la vente au public de 10 % de la participation du gouvernement dans Coal India en octobre 2010. Le gouvernement est confronté à un problème majeur, à savoir comment traiter équitablement les actionnaires minoritaires. De plus, concernant la répartition des autorisations d'extraction minière, le gouvernement devrait s'orienter vers une mise aux enchères de ces autorisations, à laquelle devrait pouvoir davantage participer le secteur privé. Faute de quoi, toute rente que produiraient ces ressources irait aux actionnaires privés de Coal India ou aux promoteurs auxquels ont été allouées des autorisations d'extraction.

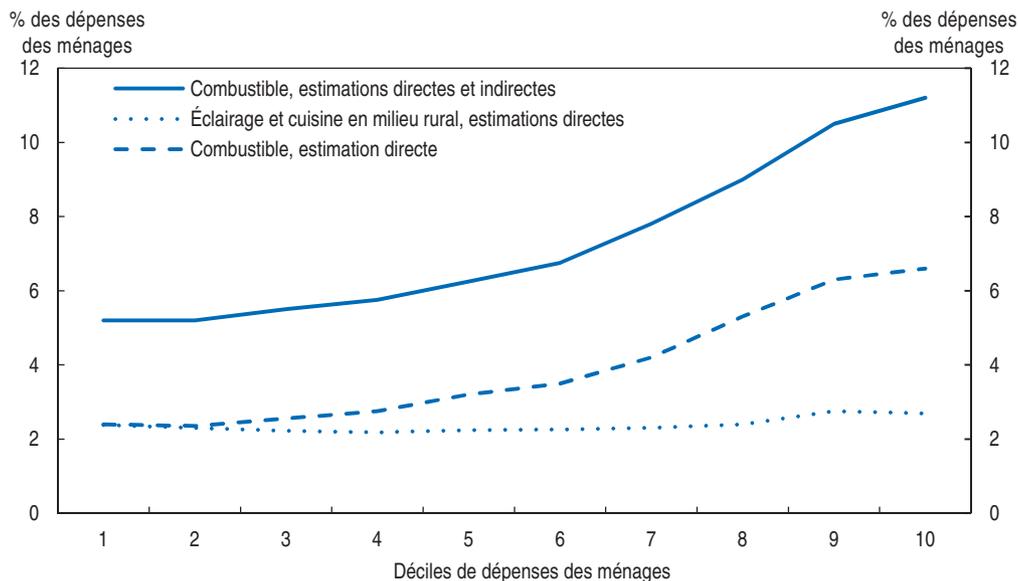
Agissant à l'inverse des prix relativement bas du charbon, les péréquations tarifaires dans le transport ferroviaire, qui avantagent le transport de passagers par rapport au transport de marchandises, exercent des pressions à la hausse sur les prix du charbon pour les producteurs d'électricité. Le charbon est le premier pondéreux transporté par rail, et le transport par rail peut représenter jusqu'à la moitié du prix du charbon pour les consommateurs intérieurs. De ce fait, les distorsions dans la tarification du transport par rail ont également un impact prononcé sur les décisions d'implantation des producteurs d'électricité investissant dans des capacités nouvelles.

Les aides à l'énergie de l'Inde manquent leur cible

La justification de l'introduction de subventions à l'énergie a historiquement été de promouvoir des objectifs politiques, économiques, sociaux et environnementaux particuliers, ou de remédier à des problèmes dans la façon dont fonctionnent les marchés. Il peut s'agir notamment de lutter contre la fracture énergétique et de promouvoir le développement économique en améliorant l'accès à des services énergétiques modernes et abordables. Concrètement cependant, les subventions se sont souvent révélées inefficaces ou inefficaces pour la réalisation des objectifs annoncés. Mais une fois mises en œuvre, elles recueillent en général le soutien politique d'une catégorie donnée de la société et deviennent difficiles à réformer ou éliminer. C'est incontestablement ce qui se passe en Inde. Comme on l'a vu plus haut, si les subventions à l'énergie ont pour une large part réussi à isoler les prix intérieurs de l'énergie des mouvements des cours internationaux, leur coût budgétaire a été considérable.

Si les subventions indiennes à l'énergie se sont révélées aussi coûteuses, c'est avant tout car elles sont très mal ciblées sur les bénéficiaires choisis, à savoir les classes les plus pauvres. L'efficacité avec laquelle ces subventions améliorent le bien-être des ménages à faible revenu dépend notamment de l'intensité énergétique du panier de consommation de ce groupe, comparée à celle des groupes à plus fort revenu. Même dans les zones rurales, la part des dépenses que les consommateurs consacrent à l'éclairage et à la cuisson est pratiquement constante sur tout l'éventail des budgets de consommation par ménage, à 2,4 % des dépenses totales (graphique 3.8). À l'échelle du pays, la part des dépenses totales consacrée aux combustibles est *grosso modo* constante jusqu'au ménage médian, pour ensuite augmenter, en raison de la plus forte proportion de personnes empruntant les transports privés. Une fois pris en compte le combustible consommé dans la production et la distribution d'autres produits, la part du combustible dans les dépenses totales double entre les catégories de revenu les plus faibles et les plus élevées (Datta, 2010).

Graphique 3.8. Part des dépenses de combustible et d'éclairage dans les budgets des ménages, par décile de dépenses



Note : L'estimation directe des dépenses d'énergie est déduite d'une enquête auprès des ménages ; le contenu indirect est estimé au moyen de tableaux d'échanges intersectoriels.

Source : Datta (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436119>

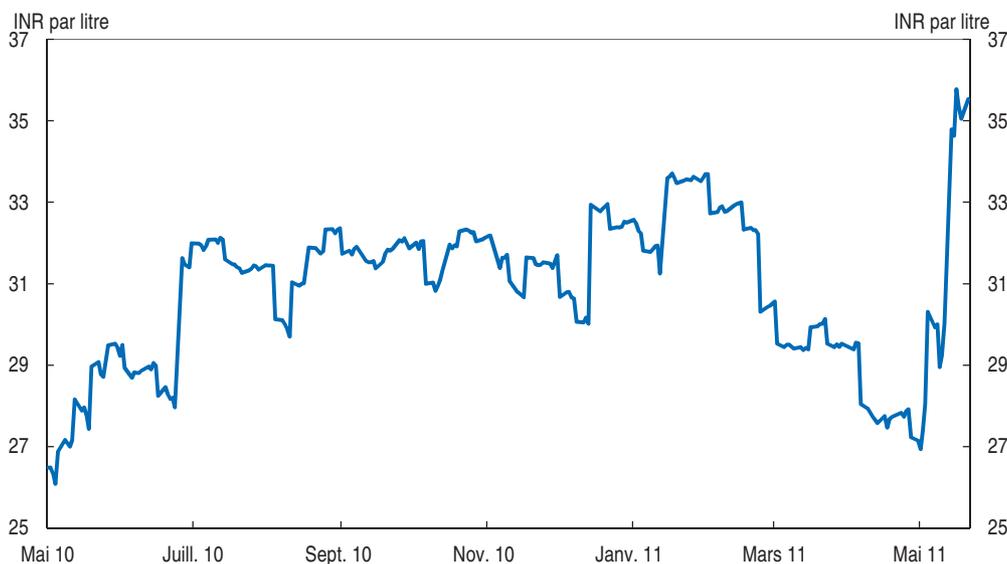
Les subventions à l'énergie versées en Inde ont un certain nombre de conséquences négatives imprévues, en même temps qu'elles sont très mal ciblées. Outre le « coupage » du carburant, les écarts artificiels de prix entre produits et entre groupes de consommateurs encouragent le vol de carburant, la contrebande et la corruption (Shenoy, 2009). De fait, on estime que 39 % du kérosène subventionné est détourné du système de distribution public et vendu à des prix plus élevés, pour d'autres usages (NCAER, 2005). De plus, il s'agit peut-être d'une sous-estimation : des données d'enquête sur les consommations des ménages via le système de distribution public donnent à penser que la moitié du kérosène est détourné. Au début de 2011, la subvention pour le kérosène était de 20 INR par litre. Si la moitié de l'offre subventionnée est revendue, ce trafic s'élève au total à 2.5 milliards USD. Ce montant est dans une large mesure approprié par les négociants de gros, qui doivent être titulaires d'une licence et sont souvent des hommes politiques locaux puissants. En plusieurs occasions, des responsables de compagnies pétrolières qui tentaient de révéler l'ampleur de la corruption ont été assassinés. Avec l'utilisation croissante du GPL pour automobiles, un trafic analogue se met en place consistant à détourner le gaz en bonbonne à usage domestique pour l'utiliser dans des véhicules. La corruption endémique autour de l'attribution des autorisations de points de vente de pétrole à des groupes ou individus est une preuve supplémentaire de l'ampleur des gains associés au trafic illégal de carburant (Morris *et al.*, 2010).

Le gouvernement central a mis en place un certain nombre de mécanismes pour essayer d'atténuer ces conséquences imprévues de son régime de subventions. Ainsi, en 2005, des systèmes GPS ont été installés sur les camions distribuant le kérosène subventionné, pour prévenir les détournements. En 2006, dans le souci également de prévenir les détournements, le kérosène subventionné a été marqué au moyen d'un colorant pour mettre en évidence le coupage avec d'autres carburants. Toutefois, en raison du coût élevé de la surveillance et d'autres inefficiences, ces deux programmes ont été abandonnés en 2008.

L'Inde a réalisé certains progrès dans la réduction des subventions à l'énergie

L'Inde s'est attachée à revoir ses politiques de tarification de l'énergie au cours des années récentes car les coûts budgétaires connexes ont augmenté. L'étude la plus récente visait à concevoir une approche budgétairement durable pour la tarification du gazole, de l'essence, du GPL et du kérosène (Government of India, 2010b). Ainsi, en juin 2010, le gouvernement central a mis en œuvre un certain nombre de réformes des tarifs pour les produits pétroliers raffinés, qui mettaient l'accent sur ceux utilisés de façon disproportionnée par les consommateurs les plus aisés. Les tarifs de l'essence, en particulier, ont été déréglementés, les OMC étant autorisées à fixer leurs propres prix de détail, après agrément des autorités. L'administration centrale a aussi annoncé son intention de mettre en œuvre la tarification par le marché pour le gazole, à une date qui reste à déterminer, et de relever les prix administrés du gazole, du GPL et du kérosène. La première majoration de prix dans le cadre de cette nouvelle politique est intervenue à la mi-2010 et, pour l'essence, les prix ont augmenté plusieurs fois jusqu'au début de 2011, les hausses des cours mondiaux du pétrole étant entièrement répercutées (graphique 3.9). Entre mi-janvier et début mai 2011, toutefois, les prix de l'essence n'ont plus augmenté, en dépit de la politique de déréglementation, et l'écart entre le prix de détail de l'essence et le prix mondial du pétrole s'est réduit de près de 7 INR par litre (12 % du prix de détail). À la mi-mai, les prix de l'essence ont été majorés de 5 INR par litre. Cette hausse, couplée à une baisse des cours mondiaux du pétrole, a rétabli la répercussion intégrale des prix du brut sur le marché de l'essence.

Graphique 3.9. **L'écart entre les prix de détail de l'essence en Inde et les prix mondiaux du pétrole brut**



Source : CEIC et OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436138>

Bien que ces décisions aillent clairement dans la bonne direction, l'impact de la déréglementation de l'essence sur les déficits de recouvrement des OMC sera vraisemblablement minime. Tout d'abord, les prix de l'essence en Inde ne sont pas trop éloignés des coûts d'approvisionnement et les déficits de recouvrement associés ne

représentent qu'environ 7 % du total des déficits de recouvrement depuis 2005-06. De plus, les hausses des prix administrés pour le gazole, le GPL et le kérosène ne font que répercuter la hausse de la taxe d'accise mise en œuvre dans le budget 2010 et l'impact net sur le déficit de recouvrement des OMC sera sans doute faible. Au total, même si le gouvernement central a commencé à se saisir de la question des subventions non durables aux produits pétroliers, il reste beaucoup à faire, surtout pour le gazole, qui représente les deux tiers des déficits de recouvrement.

Le gouvernement central a également mis en œuvre une réforme de la tarification dans le secteur du gaz naturel à la mi-2010, qui autorise les entreprises détenues par l'État à vendre le gaz issu de nouveaux gisements aux prix du marché et non pas au tarif réglementé. De plus, le prix administré du gaz naturel couvert par le régime des prix réglementés a plus que doublé en 2010.

Les réformes de l'industrie charbonnière devraient progressivement amener les prix intérieurs du charbon au niveau des prix à l'importation, compte dûment tenu des différences de qualité. En juin 2010, l'entreprise d'État Coal India Ltd., qui assure près de 90 % de la production charbonnière du pays, a annoncé qu'elle avait l'intention de fixer les prix de ses meilleures qualités de charbon en se basant sur les prix du charbon importé. À plus long terme, les réformes de la tarification du charbon devraient conduire à une augmentation des coûts des facteurs de production pour les compagnies d'électricité des États, d'où l'importance des mesures destinées à améliorer la viabilité financière de ces entreprises. L'objectif devrait être la création d'une industrie charbonnière pleinement concurrentielle alimentant une industrie de l'électricité financièrement viable. Cela nécessiterait également la suppression du système des allocations des approvisionnements de charbon décidées par une commission gouvernementale, et l'introduction d'un système d'octroi par adjudication de licences d'exploitation minière. Le marché charbonnier serait ainsi ouvert à la libre concurrence alors qu'il est actuellement fermé aux nouveaux entrants, sauf dans le cas des mines directement rattachées aux nouvelles grandes centrales électriques.

Sur les marchés de l'électricité, des subventions toujours plus importantes des gouvernements des États aux compagnies de distribution et la très médiocre performance financière de ces entreprises montrent que les progrès sont faibles, voire inexistants. Compte tenu des améliorations de la réglementation dans d'autres segments du marché de l'électricité, les péréquations tarifaires apparaissent comme une contrainte majeure sur l'investissement privé dans ce secteur.

La voie à suivre

Il importe de façon manifeste et urgente que le gouvernement central réforme son cadre de détermination des prix de l'énergie afin de réduire le poids budgétaire des subventions qui leur sont concrètement associées. Avec la hausse brutale des cours internationaux du brut depuis 2009, le régime actuel de subventions pèse une fois de plus de façon intolérable sur la position budgétaire de l'Inde. Dans le contexte actuel, ces pressions vont sans doute continuer de s'intensifier. Des simulations présentées dans le rapport Parikh montrent que si la consommation de produits pétroliers augmente au même rythme qu'au cours des années récentes, le système actuel de subventions se traduira en 2025 par un déficit de recouvrement de 88 milliards USD pour un prix mondial du brut de 120 USD le baril (Government of India, 2010b).

Dans le budget 2011, le gouvernement a annoncé qu'il commencerait à s'affranchir du système actuel de subventions en faveur du kérosène, du GPL et des engrais. Son objectif est de s'orienter vers une aide financière directe aux personnes dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté. Ce système devrait entrer en vigueur à partir de mars 2012. Un groupe d'étude a été mis sur pied pour en déterminer les modalités exactes, sous la présidence du responsable de l'Unique Identification Authority of India (UIAI). Des études pilotes ont déjà été lancées dans l'Andhra Pradesh et le Maharashtra. La participation de l'UIAI est essentielle à ce projet, dans la mesure où elle devrait montrer qu'il est possible d'éliminer les doublons d'enregistrement qui sont fréquents dans les bases de données clients des OMC. Le principal problème dans la mise en œuvre de ce programme, comme pour d'autres programmes d'aide ciblée, sera de déterminer avec précision si une personne se situe ou non au-dessous du seuil de pauvreté (chapitre 2).

Les avantages économiques et environnementaux de l'élimination progressive des subventions à l'énergie sont loin d'être négligeables. Ainsi, les simulations d'un modèle d'équilibre général dynamique indiquent que la suppression progressive des subventions aux combustibles fossiles augmenterait le revenu réel d'environ 2.5 % en 2050 du fait d'améliorations dans l'allocation des ressources entre les différents secteurs. En outre, les émissions de gaz à effet de serre de l'Inde seraient abaissées de plus de 15 % par rapport au statu quo d'ici 2050 (OCDE, 2010b).

Outre l'évolution vers une tarification aux conditions du marché, le système indien de taxes, droits et prélèvements sur les produits pétroliers doit être restructuré. Comme on l'a vu en détail dans le chapitre 2, le gouvernement central doit unifier les marchés de produits segmentés des États en normalisant la TVA et en supprimant les anomalies et exonérations concernant la fiscalité des États. Pour le pétrole, des taux d'imposition uniformes sont nécessaires pour tous les produits.

L'expérience montre qu'en réformant ou en éliminant progressivement des subventions à l'énergie coûteuses et préjudiciables pour l'environnement, on se heurte aux intérêts acquis des bénéficiaires du statu quo (OCDE, 2007b ; OCDE 2010c). Les exemples de réformes réussies dans ce domaine présentent un certain nombre d'éléments clés communs. Pour commencer, un degré élevé de transparence est essentiel, pour parvenir à mobiliser un soutien pour la réforme et contester ceux qui s'y opposent. Il faut donc une information de qualité sur l'ampleur des subventions et leurs effets économiques et environnementaux. De plus, les réformateurs doivent avoir une bonne compréhension des répercussions des aides en termes de redistribution. Tous ces éléments devraient faire partie d'un solide programme de communication visant à mieux faire connaître les avantages d'une réforme des subventions. Il importe également de mobiliser une solide détermination politique et un large appui des différents services gouvernementaux, notamment dans les domaines de la finance, de l'industrie, de l'énergie, de l'environnement, du développement rural et de l'agriculture.

Une indemnisation bien ciblée permettant de répondre aux préoccupations légitimes en termes de redistribution constitue également un élément essentiel au succès de la réforme des subventions. Bien que les ménages à faible revenu ne bénéficient que d'une faible proportion des subventions à l'énergie, ils seront vraisemblablement affectés de façon disproportionnée par leur suppression, dans la mesure où ils consacrent une plus forte proportion du revenu du ménage aux dépenses d'énergie. Par ailleurs, des stratégies efficaces encourageant les populations déshéritées à opter pour des combustibles plus

propres et plus efficaces peuvent procurer des bénéfices considérables en matière de santé (Wilkinson *et al.*, 2009). En conséquence, l'évolution vers une tarification des produits pétroliers sur la base des prix du marché doit être élaborée avec soin de façon à ne pas restreindre l'accès à l'énergie ou aggraver la pauvreté énergétique. En particulier, comme esquissé dans la publication gouvernementale 2009-10 *Economic Survey* et comme prévu dans le budget 2011, l'aide aux populations déshéritées devrait être directement ciblée et permettre aux bénéficiaires d'acheter des produits pétroliers chez n'importe quel distributeur détaillant. Un système de soutien organisé autour de ces principes n'interfererait pas avec la tarification aux prix du marché et éliminerait donc la multitude de possibilités d'arbitrage qui sont depuis si longtemps une source d'abus dans le pays. Étant beaucoup mieux ciblés, les transferts directs vers les populations déshéritées réduiraient considérablement la portée des subventions aux produits pétroliers (voir le chapitre 2).

Les réformes des subventions seront encore plus profitables si elles s'inscrivent dans un ensemble de mesures. S'agissant de l'Inde, la réforme et l'élimination des subventions à l'énergie doivent s'accompagner d'une réforme des subventions dans d'autres domaines. En particulier, le gouvernement central doit poursuivre le processus, entamé dans le budget 2010-11, de réformes des subventions aux engrais. Comme la production d'engrais consomme beaucoup d'énergie, certains des avantages budgétaires de la réforme des subventions à l'énergie pourraient être contrebalancés par une augmentation des subventions aux engrais si la réforme était conduite de façon isolée. Sur les marchés de l'électricité, la suppression des péréquations tarifaires qui réduisent les revenus des compagnies de distribution à des niveaux inférieurs aux coûts, conjuguée à la rationalisation des subventions dans le secteur charbonnier et celui du transport ferroviaire, éliminerait un obstacle majeur à l'investissement privé. De façon plus générale, en intégrant l'élimination progressive des subventions (encadré 3.2) dans un ensemble de réformes structurelles plus générales, comme celles préconisées dans d'autres chapitres de la présente *Étude*, on augmenterait les chances de succès.

Encadré 3.2. **Résumé des recommandations concernant les subventions à l'énergie**

Généralités

- Continuer d'étudier l'ampleur et les coûts des subventions à l'énergie et les bénéfices liés à leur suppression, de même que les répercussions en termes de redistribution. Diffuser largement les résultats de ce travail dans un programme de communication soutenu au plus haut niveau politique.
- Consulter les parties prenantes pour la formulation de la réforme de la politique de subventions et veiller à la cohérence de l'action publique en associant tous les ministères concernés par les subventions à l'énergie.
- Mettre en place un système de transferts financiers directs destinés à compenser, pour les ménages à faible revenu, les hausses des prix de l'énergie.

Produits pétroliers

- Donner suite aux annonces du budget 2009-10 et totalement libéraliser les prix du gazole.
- Établir un calendrier pour la suppression des subventions au kérosène et au GPL.
- Tenir l'engagement pris dans le budget 2010-11 de ne plus émettre d'obligations pétrolières.

Encadré 3.2. **Résumé des recommandations concernant les subventions à l'énergie** (suite)

- Libéraliser les prix des engrais.
- Les gouvernements des États devraient aligner les taxes sur l'ensemble des produits pétroliers sur le taux standard de la GST et, par ailleurs, les coûts externes devraient être mesurés et un prélèvement supplémentaire imposé aux États et au niveau central si nécessaire.

Électricité

- Réduire les pertes de transport et de distribution par l'installation de compteurs, la séparation des feeders, l'introduction de réseaux de distribution en haute tension et l'application de mesures strictes contre le vol.
- Développer la capacité des autorités de régulation et assurer une gouvernance et une indépendance solides.
- Éliminer les péréquations tarifaires.
- Rendre obligatoire le comptage de l'électricité utilisée dans l'irrigation.

Charbon

- Accélérer les réformes tarifaires dans le secteur charbonnier avec l'objectif de pleinement libéraliser les prix du charbon.
- Éliminer les obstacles à une pleine concurrence avec le charbon importé, et notamment éliminer les droits de douane et les taxes à l'exportation qui subsistent.
- Ouvrir les appels d'offres pour les nouvelles concessions charbonnières.

Rail

- Éliminer les péréquations tarifaires dans le transport ferroviaire.

Bibliographie

- Agence internationale de l'énergie (AIE) (2010), *World Energy Outlook, 2010*, Paris.
- Arze del Granado, J., D. Coady et R. Gillingham (2010), « The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries », *IMF Working Papers, WP/10/202*.
- Dahl, C. et C. Roman (2004), « Energy Demand Elasticity – Fact or Fiction? A Survey Update », in *Energy, Environment and Economics in a New Era*, 24th USAEE/IAEE North American Conference, Washington DC.
- Datta, A. (2010), « The Incidence of Fuel Taxation in India », *Energy Economics*, vol. 32, Suppl. 1.
- Forum of Regulators (2010), « Tariff Revision Assessment for Financial Viability of DISCOM and Comparison of Approaches », New Delhi.
- Government of India (2006), *National Environment Policy*, Ministry of the Environment and Forests, New Delhi.
- Government of India (2008), *Report of the High Powered Committee on Financial Position of Oil Companies*, submitted to the Prime Minister, New Delhi, août.
- Government of India (2010a), *Thirteenth Finance Commission*, New Delhi.
- Government of India (2010b), *Report of the Expert Group on a Viable and Sustainable System of Pricing Petroleum Products*, New Delhi.
- Government of India (2011), *Low Carbon Strategies for Inclusive Growth, An Interim Report*, Planning Commission, Delhi, mai.
- Hirway, I. (2003), « Identification of BPL Households for Poverty Alleviation Programmes », *Economic and Political Weekly*, vol. 38, n° 45.

- Hutton, G., E. Rehfuss et F. Tediosi (2007), « Evaluation of the Costs and Benefits of Interventions to Reduce Indoor Air Pollution », *Energy for Sustainable Development*, vol. XI, n° 4.
- Morestin, F., P. Grant et V. Ridde (2009), « Criteria and Processes for Identifying the Poor as Beneficiaries of Programs in Developing Countries », Université de Montréal.
- Mercados (2010), *Study on Common Pool Price Mechanism for Natural Gas in the Country*, Mercados Energy Markets India Private Limited, prepared for GAIL (India) Limited, New Delhi.
- Morris, S., J. Varma et S. Barua (2010), « Reform of the Fiscal and Subsidy Regime for the Petroleum Sector », Indian Institute of Management, Ahmedabad.
- Mukherjee, S. et R.K. Rao (2009), « Understanding the Impact of Taxation of Petroleum Products in India », document non publié, National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi.
- National Council for Applied Economic Research (2005), « Comprehensive Study to Assess the Genuine Demand and Requirement of SKO », *NCAER Report*.
- National Sample Survey Office (2010), « Housing Conditions and Amenities in India: 2008-09 », *Report n° 535*.
- OCDE (2007a), *Études économiques de l'OCDE : Inde*, Paris.
- OCDE (2007b), « Subsidy Reform and Sustainable Development: Political Economy Aspects », *OECD Sustainable Development Studies*, Paris.
- OCDE (2010a), « Measuring Support to Energy – Version 1.0 », Document de référence pour l'AIE, l'OPEC, l'OCDE et la Banque mondiale, *Analysis of the Scope of Energy Subsidies and Suggestions for the G-20 Initiative*.
- OCDE (2010b), *Rapport intérimaire de la Stratégie pour une croissance verte : concrétiser notre engagement en faveur d'un avenir durable*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Réussir la réforme : L'expérience des pays de l'OCDE*, Paris.
- Planning Commission (2008), *Eleventh Five Year Plan*, New Delhi.
- Power Finance Corp. Ltd (2010), *Performance of State Power Utilities for the Years 2006-07 to 2008-09*, New Delhi.
- Saxena Committee (2009), « Identifying the Below the Poverty Line Population », Government of India, août, New Delhi.
- Sathaye, J. (2010), « Eliminating Energy Deficit through Energy Efficiency in India: An Evaluation of Aggregate Economic and Carbon Benefits », Lawrence Berkeley National Laboratory, LBNL-3381E.
- Shah, T., M. Giordano et V. Wang (2004), « Irrigation Institutions in a Dynamic Economy: What Is China Doing Differently from India? », *Economic and Political Weekly*, 31 juillet.
- Shenoy, B. (2009), « The Mother of All Corruption: How Energy Sector Subsidies Undermine Good Governance and Energy Security », *GPPi Policy Paper Series*, n° 3.
- Shenoy, B. (2010), « Lessons Learned from Attempts to Reform India's Kerosene Subsidy », Institute for Sustainable Development, *Trade, Investment and Climate Change Series*.
- Sterner, T. (2007), « Fuel Taxes: An Important Instrument for Climate Policy », *Energy Policy*, vol. 35, Issue 6.
- Usami, Y., Sarkar B. et V.K. Ramachandran (2010), « Are the Results of the BPL Census of 2002 Reliable? », Presented at the International Conference on Environment, Agriculture and Socio-economic Change in Rural India organised by Kyungpook National University and University of Tokyo, mars, Daegu.
- Wilkinson, P., K.R. Smith, M. Davies et al. (2009), « Public Health Benefits of Strategies to Reduce Greenhouse-Gas Emissions: Household Energy », *The Lancet*, vol. 374, n° 9705.

Chapitre 4

Le système financier indien : l'heure d'une deuxième vague de réformes a-t-elle sonné ?

Le système financier indien a considérablement changé depuis les années 90. Les taux d'intérêt ont été déréglementés et de nouveaux acteurs ont été autorisés à entrer dans le secteur bancaire et dans celui des opérations de marché et de titres. Le marché d'actions indien a acquis une dimension internationale, tandis que sont apparues de nouvelles banques privées, plus axées sur la satisfaction du client que les banques publiques plus anciennes. Par ailleurs, l'épargne intérieure a connu une expansion considérable, très similaire à celle qu'avaient connue les économies d'Asie de l'Est pendant leur période de forte croissance. Cela renforce la nécessité de nouvelles réformes du secteur financier. Les banques doivent notamment disposer d'une latitude nettement plus grande en matière de répartition de leurs actifs. Les banques du secteur public ont effectivement paru plus solides au public au cours de la crise de 2007-08, en raison de la garantie implicite de l'État dont elles bénéficiaient, mais il conviendrait de les privatiser afin d'améliorer leur gouvernance et de minimiser la nécessité récurrente de les recapitaliser. Les obstacles subsistant à l'entrée de nouveaux acteurs doivent être réduits. L'inclusion financière revêt une importance prioritaire et les restrictions relatives à la microfinance devraient être évitées. Il est également nécessaire de remettre à plat le cadre législatif et réglementaire, en codifiant les différentes dispositions juridiques en vigueur. Ces réformes déboucheraient non seulement sur des gains d'efficacité dans le secteur financier, mais elles auraient sans doute aussi des effets d'entraînement positifs sur le reste de l'économie, et contribueraient à entretenir une croissance rapide.

Un secteur financier solide et efficace est essentiel à une répartition optimale des ressources en capital, non seulement dans les économies avancées mais aussi dans les économies de marché émergentes, en particulier celles qui affichent une expansion rapide. Le secteur financier indien a connu des réformes majeures et une transformation remarquable depuis les années 90, mais, à bien des égards, il correspond encore au cadre institutionnel mis en place lorsque l'Inde était une économie dirigée. Nous examinons dans ce chapitre l'ampleur et l'impact des réformes mises en œuvre jusqu'ici, avant de nous demander dans quels domaines de nouvelles évolutions institutionnelles, législatives et réglementaires s'imposent¹.

Ces dix dernières années, l'économie indienne a connu une croissance rapide (chapitre 1), marquée par une forte hausse des taux d'épargne et d'investissement (tableau 4.1). Dans ce contexte, les réformes des structures d'intermédiation financière entre les ménages et les entreprises ont joué un rôle clé, ainsi que le montrent des études relatives aux États fédérés indiens portant sur l'influence de la concurrence bancaire sur l'efficacité des secteurs d'activité traditionnels et l'impact du marché boursier sur les secteurs de haute technologie en Inde (Das, 2009). Le taux d'épargne s'était déjà redressé à la fin des années 80 (graphique 4.1) du fait des précédentes réformes économiques, mais il a augmenté plus vivement au début des années 2000, pour atteindre des niveaux comparables à ceux observés dans un certain nombre d'économies d'Asie de l'Est pendant leur période d'expansion rapide – à l'exception notable de la Chine, où les taux d'épargne sont d'un ordre de grandeur plus élevé, de même que la croissance du produit intérieur brut (PIB).

Tableau 4.1. **Taux d'épargne et d'investissement**

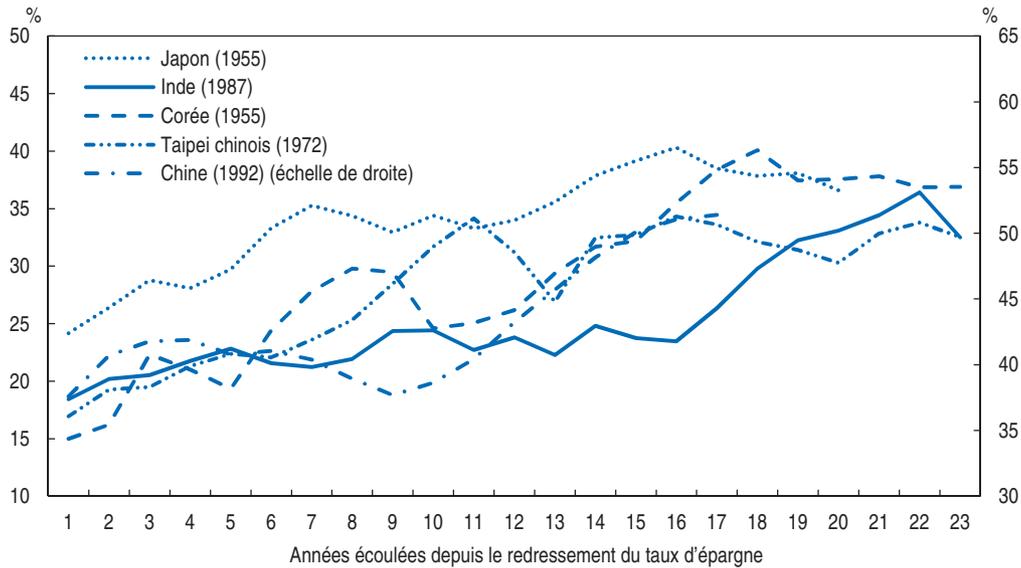
En % du PIB

	1998-99	2008-09
Épargne brute du secteur privé	24.7	33.1
Secteur des ménages	20.4	24.1
Secteur des entreprises privées	4.3	9.0
Épargne étrangère	0.6	0.5
Investissement brut du secteur privé	15.1	24.9

Source : CEIC.

Les marchés du crédit

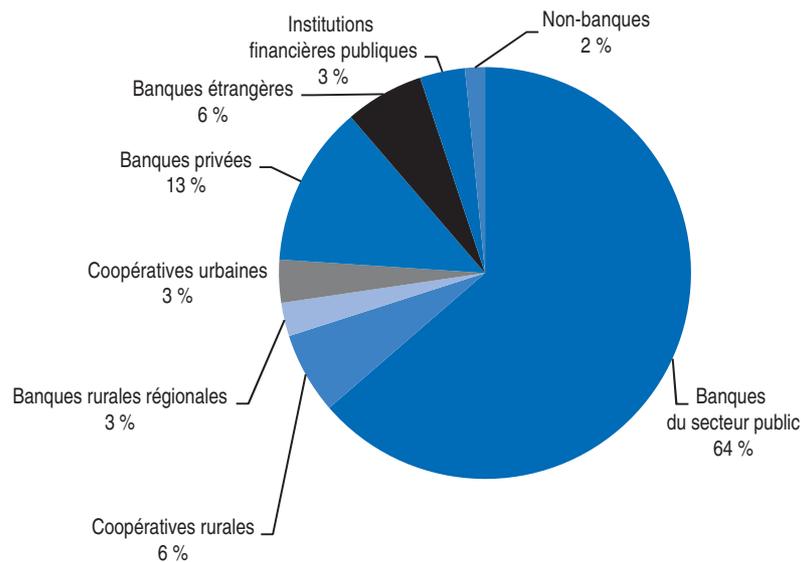
La distribution du crédit est assurée par le secteur bancaire *stricto sensu* mais aussi par un large éventail d'autres établissements. Le secteur bancaire se compose de trois groupes : les banques du secteur public (qui ont toutes maintenant des actionnaires minoritaires privés), les banques privées et les banques étrangères. Les autres établissements sont pour la plupart des entreprises publiques de fait et comprennent les banques rurales régionales, différentes formes de coopératives, et les établissements financiers publics qui octroient des prêts au logement, des crédits à l'exportation et des prêts à l'agriculture. Globalement, le marché du crédit est dominé par des groupes du secteur public, qui représentent les trois quarts de l'ensemble des actifs des établissements de dépôts et des établissements financiers non bancaires (graphique 4.2).

Graphique 4.1. **Taux d'épargne nationaux en Inde et dans certaines économies d'Asie de l'Est**

Source : Offices statistiques.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932436157>Graphique 4.2. **Structure du marché du crédit**

Part de l'ensemble des actifs des établissements de dépôts et des établissements financiers non bancaires, mars 2010



Source : RBI (Banque de réserve de l'Inde).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932436176>

Le secteur bancaire

Le système bancaire indien est dominé de longue date par les banques publiques (pour un bref rappel historique, voir l'encadré 4.1). À la fin des années 80, elles représentaient 93 % du total des actifs, près de 90 % des succursales, et comptaient un certain nombre de banques de développement. Depuis 1990, toutefois, les obstacles à l'entrée ont été réduits et de nouvelles banques ont fait leur apparition. Ce sont essentiellement des intermédiaires financiers non bancaires ou diverses entités du secteur public, souvent, à

Encadré 4.1. L'évolution des banques de développement

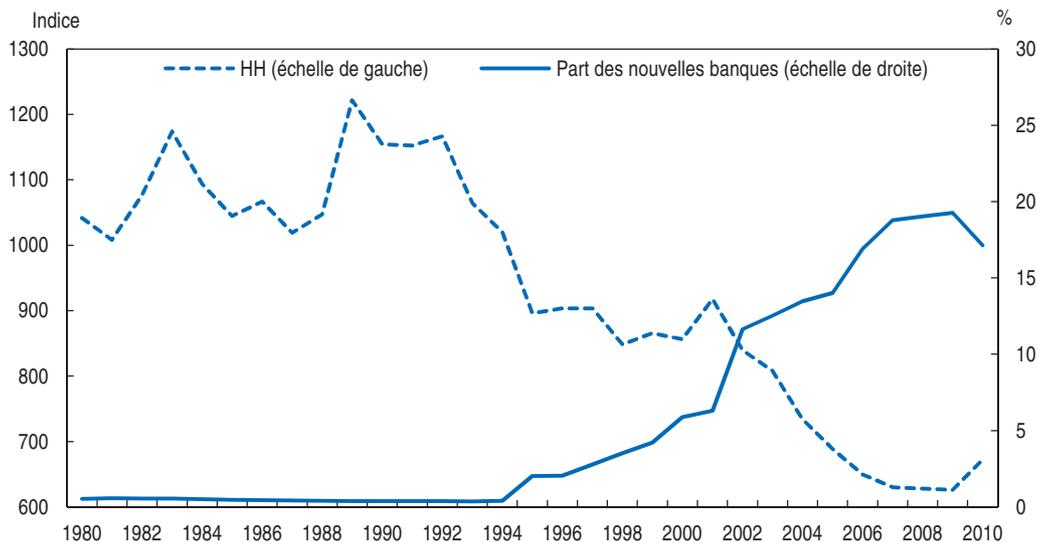
Un certain nombre de banques de développement ont été établies après l'indépendance sous la tutelle de la banque centrale (Reserve Bank of India, RBI). Ces institutions ont contribué à orienter les flux de crédit vers les secteurs de l'économie jugés importants dans le contexte du régime de planification antérieur à la réforme. La plupart de ces établissements ont été peu à peu transformés en banques privées ou commerciales. À titre d'exemple, l'Industrial and Credit Corporation of India a été créée par le gouvernement indien et par la Banque mondiale en 1955. Elle a été transformée en une banque, ICICI Bank, et vendue au public en 1994. C'est aujourd'hui la principale banque du secteur privé en Inde. La première banque de développement créée après l'indépendance (Industrial Finance Corporation) a également été transformée en société et cédée au public en 1995. L'Industrial Development Bank of India (IDBI) a été transformée en société en 2004 et est devenue de fait une banque commerciale publique, la quatrième du pays.

Plusieurs établissements de financement du développement sont toujours entièrement contrôlés par l'État : c'est le cas notamment de la Small Industries Development Bank et de l'ExIm Bank. Deux autres banques de développement restent propriété de la RBI : la National Housing Bank et la National Bank for Agricultural and Rural Development (NBARD). Cette dernière n'a pas connu la même réussite que les autres banques de développement en ce qui concerne le renforcement des institutions (voir plus loin).

l'origine, des banques de développement, qui ont mis en place ces nouvelles banques, en les créant *ex nihilo* ou en se transformant en établissements financiers. L'arrivée de ces nouveaux acteurs a sensiblement réduit la concentration du secteur bancaire (graphique 4.3). Cinq de ces nouvelles banques (Axis, HDFC, ICICI, ING Vysysa et YES) ont obtenu d'excellents résultats. Leur part de marché cumulée est passée de moins de 2 % en 1999 à

Graphique 4.3. Concentration des actifs des banques contrôlées par des intérêts nationaux et poids relatif des banques privées

La concentration des actifs est mesurée à l'aide de l'indice de Herfindahl-Hirschmann multiplié par 1 000



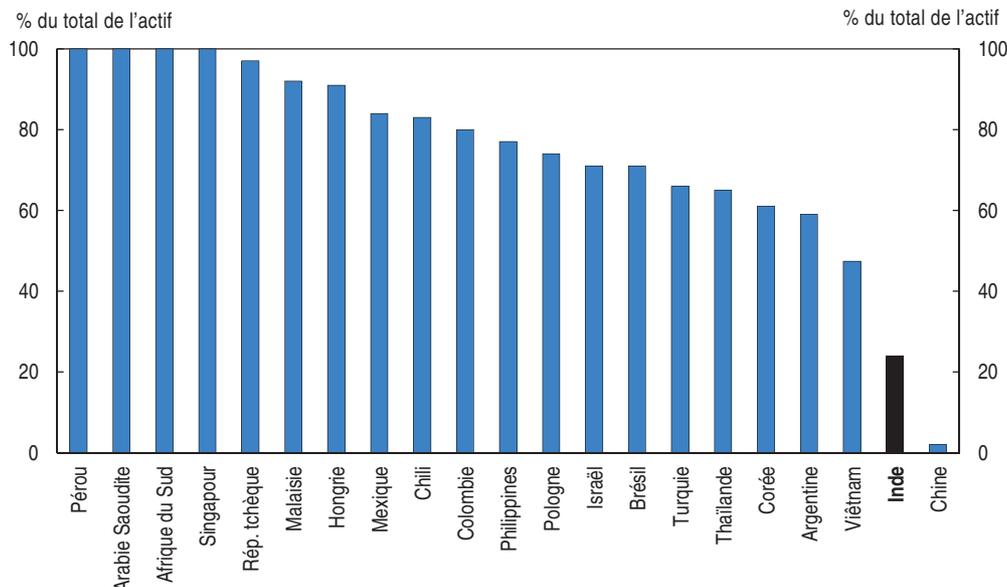
Note : L'indice de Herfindahl-Hirschmann est égal à la somme des carrés des parts de marché de chacun des établissements présents sur le marché considéré.

Source : Calculs du Secrétariat, Banque de réserve de l'Inde (RBI, Reserve Bank of India), CEIC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436195>

16 % en 2007, ce qui explique le léger rebond de l'indice de concentration observé ces dernières années. Dans leur ensemble, les nouvelles banques privées représentaient 16 % des actifs des banques nationales en 2010 (graphique 4.3). Si le poids relatif des banques privées s'est accru, le secteur public domine toujours les activités bancaires. Aujourd'hui, les banques du secteur public sont pour la plupart des établissements commerciaux et non des institutions spécialement axées sur le développement. En fait, dans un échantillon d'économies émergentes, la Chine était le seul pays où le poids relatif des banques privées en pourcentage de l'ensemble des actifs bancaires était plus faible qu'en Inde en 2009 (graphique 4.4). La financiarisation de l'économie s'est poursuivie, et le crédit bancaire au secteur des entreprises est maintenant d'une ampleur supérieure à celle observée dans de nombreuses économies émergentes similaires (graphique 4.5).

Graphique 4.4. **Poids relatif des banques privées en pourcentage du total des actifs bancaires**

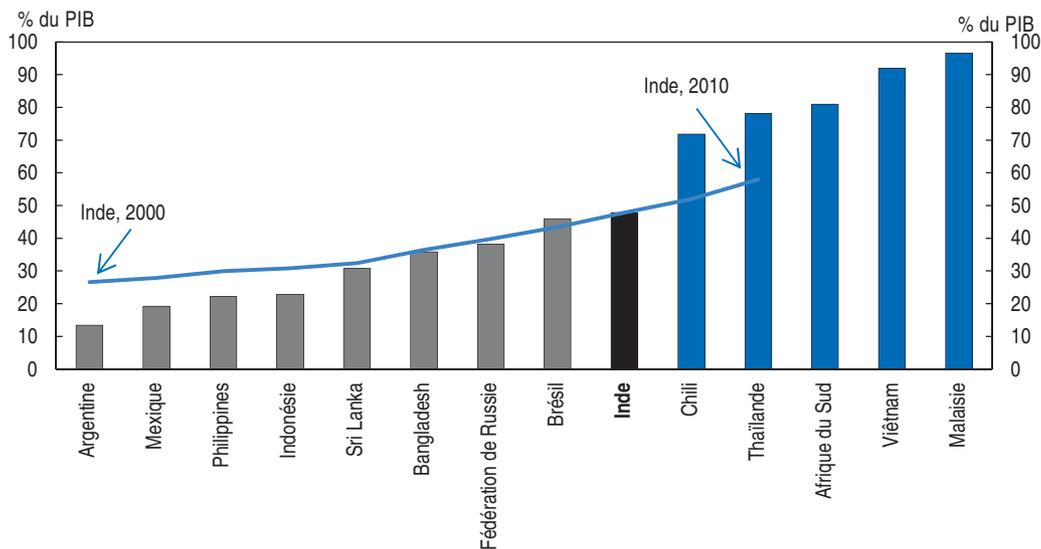


Source : Mihaljek (2010), sauf pour les données relatives au Viet Nam, qui sont tirées de FMI (2010a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436214>

Parallèlement à l'assouplissement des restrictions à l'entrée sur le marché, la détermination des taux d'intérêt a été progressivement déréglementée. En 2009, seuls les taux d'intérêt sur les dépôts d'épargne et sur les prêts bancaires de faible montant étaient encore réglementés. Néanmoins, en 2010, la RBI a obligé chaque banque à fixer son taux de base en utilisant une formule objective prédéterminée. Le but était de resserrer le lien entre les taux de base bancaires et les taux du marché monétaire, en vue de renforcer la transparence des taux débiteurs des banques. Celles-ci ne sont d'ailleurs plus autorisées à prêter à des taux inférieurs à leur taux de base. Lorsque ces dispositions sont entrées en vigueur, le plafonnement des taux d'intérêt des prêts de petit montant a été supprimé.

Graphique 4.5. **Crédit bancaire au secteur privé : comparaison internationale**
En pourcentage du PIB (en 2008 pour les pays comparés à l'Inde)



Source : Base de données sur le développement et la structure du secteur financier (Financial Development and Structure Database) de la Banque mondiale, version 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436233>

L'impact de la déréglementation sur le secteur

Globalement, la libéralisation s'est traduite par des gains d'efficacité dans le secteur bancaire. Selon des études fondées sur l'estimation de fonctions de production, à la suite de la déréglementation les banques se sont nettement rapprochées de la frontière d'efficacité définie en termes de maximisation des profits (Das et al., 2005). Les progrès réalisés en matière d'efficacité par les nouvelles banques privées expliquent leurs gains rapides de parts de marché (graphique 4.3). Ces banques se caractérisent par des ratios de fonds propres élevés et sont très appréciées sur les marchés de capitaux, puisque le rapport entre leur capitalisation boursière et leur valeur comptable est de 3 alors qu'il est proche de 1 pour les banques du secteur public. L'essentiel des gains d'efficacité globaux sont imputables au secteur bancaire nationalisé, de taille beaucoup plus importante, mais ses performances laissent toujours à désirer, puisqu'il se situe en moyenne environ 20 % en deçà de la frontière d'efficacité fondée sur le rapport coût/efficacité (Kumar et Gulati, 2010). Au sein du secteur public, deux tiers des banques nationalisées ont enregistré de moins bons résultats entre 1999-2000 et 2007-08 que le membre le moins efficace du groupe State Bank. La dispersion du rapport coût-efficacité s'est nettement réduite dans les années 90, mais pas entre 2000 et 2007. Globalement, les problèmes subsistants d'inefficacité-coût semblent résulter principalement du fait que la répartition des actifs ne correspond pas à leurs taux de rendement relatifs (Kaur et Kaur, 2010). De fait, les banques du secteur public sont plus susceptibles d'investir dans des obligations d'État, même depuis que les obligations de détention de ces titres prévues par la loi ont été revues à la baisse (Gupta et al., 2011).

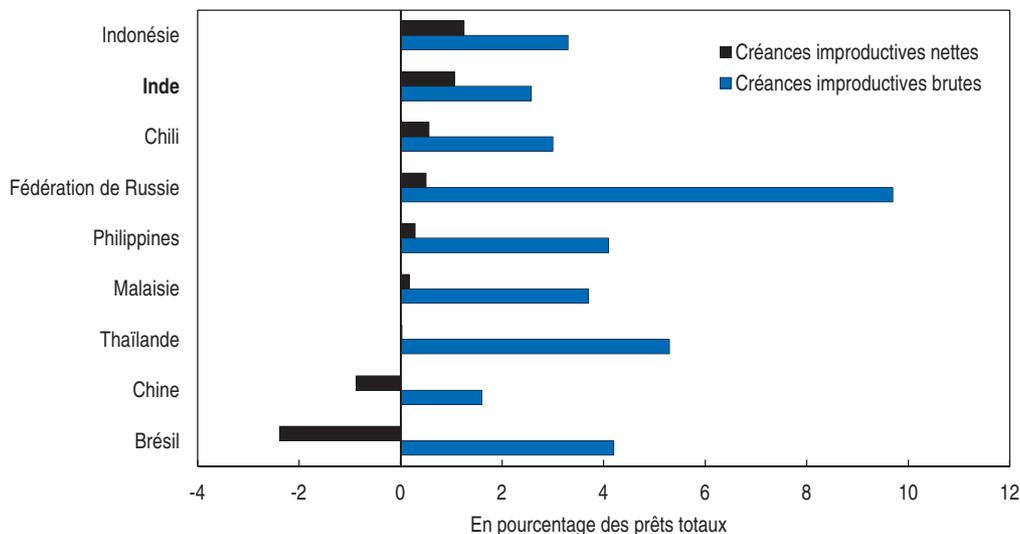
L'intensification de la concurrence a également comprimé les marges d'intermédiation. Immédiatement après la déréglementation, la marge d'intérêt nette a reculé de 4.2 % en 1992 à 3.2 % en 2000. Elle a continué à diminuer depuis lors, quoique à un rythme plus

lent, pour s'établir à 2.8 % en 2009². Cette évolution a été favorisée par une baisse des coûts salariaux de 2.0 % à 0.9 % des actifs productifs au cours de la décennie qui s'est achevée en 2009-10, baisse qui a été plus marquée pour les banques du secteur public. Si ces dernières ont pu réduire leurs coûts en s'appuyant sur des programmes de départs volontaires, cela a entraîné une dégradation de la qualité du personnel restant, les individus les plus qualifiés ayant choisi de changer d'employeur.

La qualité des bilans

En moyenne, les bilans des banques indiennes sont solides³. L'accumulation d'actifs de qualité médiocre, à l'origine de la déréglementation du secteur bancaire au début des années 90, a été en grande partie résorbée au cours de la première moitié de la décennie précédente. Plus récemment, l'encours de créances improductives brut a augmenté un peu plus vite que l'encours total de prêts, de sorte qu'il s'établissait à 2.58 % de l'encours total de crédits en septembre 2010, contre 2.39 % un an auparavant, mais cela ne représentait encore que le quart du niveau observé au début du siècle. Néanmoins, les provisions constituées au titre de ces créances douteuses équivalaient seulement à 46 % de leur encours en mars 2010, de sorte que l'encours de créances improductives net s'établissait à 1.12 % de l'encours total de prêts. Ce niveau était relativement élevé comparé à ceux observés dans d'autres économies de marché émergentes (graphique 4.6). En conséquence, sur l'insistance de l'autorité de régulation, le niveau de provisionnement exigé a été relevé à 70 % en septembre 2010, si bien que l'encours de créances improductives net a reflué à 1.06 % de l'encours total de prêts. Si la situation d'ensemble est satisfaisante, la qualité des prêts au logement suscite certaines inquiétudes.

Graphique 4.6. **Encours de créances improductives brut et net : comparaison internationale**



Note : Les données se rapportent à la fin de 2009 pour tous les pays sauf l'Inde, pour laquelle les données correspondent à septembre 2010.

Source : FMI (2010b) et RBI (2010b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436252>

Selon des tests de résistance réalisés par la RBI au début de 2010 (RBI, 2010a), il faudrait que l'encours de créances improductives monte en flèche pour menacer gravement l'ensemble du système (tableau 4.2). Afin de déterminer la capacité de résistance des banques, la RBI a retenu un scénario de référence défini par un bilan hypothétique du système bancaire au mois de mars 2010, fondé sur l'hypothèse d'une hausse de 65 % de l'encours de créances improductives en valeur absolue par rapport à mars 2009, se traduisant par un ratio créances improductives/total des prêts de 3.4 %. La RBI a ensuite évalué l'impact de nouvelles augmentations de l'encours de créances improductives. Ce test a été réalisé suivant deux variantes : dans la première, les taux de provisionnement demeuraient inchangés, tandis que dans la seconde, ils étaient relevés à 70 %. Étant donné que cette deuxième variante correspond aujourd'hui au niveau de provisionnement exigé, nous nous focalisons sur ce scénario. Le test de résistance est mécanique, au sens où il consiste, en substance, à modéliser la réaction des bénéficiaires et des fonds propres à des hausses arbitraires de l'encours de créances improductives. Ce test de résistance fait apparaître les mêmes résultats que la simulation de l'impact de l'introduction des règles de Bâle III, au sens où les répercussions d'une hausse de 50 % de l'encours de créances improductives sont concentrées sur 10 banques seulement, qui ne représentent que 10.2 % de la totalité des actifs bancaires. Il faudrait un accroissement de l'encours de créances improductives de l'ordre de 135 % pour que la moitié des banques voient leur ratio de fonds propres tomber en dessous du niveau requis.

Tableau 4.2. Simulation de l'impact de différents scénarios d'augmentation de l'encours d'actifs improductifs sur les résultats des banques

	Encours de créances improductives brut/encours de prêts brut (%)	Ratio de fonds propres (en % des actifs pondérés par les risques)	Part de l'actif total des banques dont le ratio de fonds propres tombe en deçà de 9 % (en %)
Mars 2009	2.4	13.2	0.0
Scénario de référence pour mars 2010 (hausse de 65 % de l'encours de créances improductives)	3.4	12.9	0.3
Dégradation du scénario de référence : nouvelle hausse de l'encours de créances improductives de :			
50 %	5.2	11.6	10.2
58 %	5.4	11.4	10.7
100 %	6.9	10.0	39.9
129 %	7.9	9.0	44.6
150 %	8.6	8.2	61.6

Source : Banque de réserve de l'Inde (RBI, Reserve Bank of India), *Financial Stability Report*, mars 2010.

Dans une série plus récente de tests de résistance, la RBI a quantifié l'effet induit sur les ratios de fonds propres et les ratios de créances improductives par des chocs macroéconomiques négatifs hypothétiques (RBI, 2010b). Elle est parvenue à la conclusion que le système financier serait particulièrement sensible à un choc externe, mais qu'il pourrait surmonter une grave récession économique.

Les capitaux propres et les engagements sont généralement de haute qualité, dans la mesure où peu de banques détenues par des intérêts indiens ont eu recours à des instruments hybrides, tels que des obligations perpétuelles ou des actions privilégiées à dividende non cumulatif. Pour l'ensemble du système, les instruments innovants ne représentent que 5 % des fonds propres de base (T1) suivant les définitions de l'Accord de Bâle II. Par ailleurs, peu de banques se caractérisent par des engagements importants en termes de créances privilégiées.

Leur position de liquidité est également favorable. Rares sont les banques indiennes qui recourent largement au marché interbancaire. Leur taux de recours net aux marchés interbancaire et monétaire à court terme n'excédait 10 % que pour quatre établissements. Deux étaient des banques nationalisées et les deux autres des banques privées florissantes et bien capitalisées, qui ont fait appel au marché pour se développer. Seules quelques banques sont tributaires des dépôts volumineux d'un nombre limité de clients (RBI, 2010a). Cela étant, les banques coopératives urbaines sont exposées à un choc de liquidité (pouvant résulter, par exemple, de mouvements de retrait massifs), ce qui souligne la nécessité dans laquelle elles se trouvent d'améliorer leur ratio de fonds propres, afin d'éviter toute perte de confiance.

Les banques indiennes affichent des engagements bruts hors bilan relativement modestes en matière d'instruments dérivés et de contrats de change, probablement du fait d'une expérience technique limitée et du sous-développement des produits dérivés de crédit et de taux d'intérêt. Cette dernière forme d'instrument dérivé représente maintenant près de la moitié de l'encours brut total de produits dérivés, et le marché est dominé par les banques étrangères. Dans le cas du plus grand groupe bancaire national, ces engagements équivalent en valeur nominale à 49 % de ses engagements totaux, pour un montant total d'engagements bruts de 150 milliards USD. Néanmoins, les banques détiennent un volume d'actifs à peu près similaire à celui de leurs engagements. En outre, la valeur de marché de leur position nette en matière d'instruments dérivés ne représente qu'une fraction de leur montant brut. Par conséquent, pour l'ensemble des banques nationales, leur montant en équivalent-crédit ne représente que 0.5 % environ de l'ensemble des actifs. Les banques nationales qui affichent les engagements les plus importants sont quelques établissements privés en expansion rapide. L'exposition des banques étrangères est nettement plus marquée. À elles seules, six d'entre elles, dont le poids relatif se limite à 1.6 % des actifs totaux, représentent un tiers des engagements au titre des instruments dérivés de l'ensemble des banques indiennes. La valeur notionnelle de leur encours de produits dérivés (qui s'établissait à 1 000 milliards USD) représentait 31 fois la totalité de leurs actifs, soit un ratio similaire à celui observé pour les plus grandes banques des États-Unis, dont la valeur brute des positions en matière de produits dérivés peut représenter près de 40 fois la valeur des actifs figurant à leur bilan.

Appliquer les normes de fonds propres prévues par l'Accord de Bâle III

En moyenne, les banques indiennes sont bien placées pour satisfaire aux nouvelles exigences réglementaires de l'accord de Bâle III (tableau 4.3). Celui-ci relève nettement le niveau minimum des fonds propres de base, dont la définition est limitée désormais aux actions ordinaires. Le ratio minimum entre fonds propres de base et actifs pondérés par les

Tableau 4.3. Adéquation des fonds propres

En % des actifs pondérés par les risques

Norme	Norme de la RBI en vigueur	Norme de Bâle III	Niveau effectif au 31 mars 2010
Actions ordinaires (après déductions)	3.6	4.5	8.8
Volant de conservation	0.0	2.5	–
Volant contracyclique (en moyenne)	0.0	1.25	–
Actions ordinaires + volant de conservation + volant contracyclique	3.6	8.25	8.8
Fonds propre de base (T1) (volants de capitaux propres compris)	6.0	9.75	10.0
Fonds propres totaux (volants de capitaux propres compris)	9.0	11.75	14.5

Source : ICRA (2010).

risques passe en effet de 2.0 % à 4.5 %. Néanmoins, la RBI a toujours insisté pour que les banques affichent un ratio plus élevé d'actions ordinaires et, comme indiqué plus haut, les banques ont-elles-mêmes choisi de maintenir ce ratio à un niveau supérieur à celui exigé par la RBI. En conséquence, les banques indiennes, considérées dans leur ensemble, disposent aujourd'hui de suffisamment de fonds propres pour respecter les normes prévues en matière d'actions ordinaires et de volant de conservation. Leurs capitaux propres actuels sont également suffisants pour leur permettre de satisfaire à l'exigence de fonds propres macroprudentielle prévue par Bâle III (en partant de l'hypothèse qu'en moyenne, cette exigence se situe à mi-chemin entre les niveaux minimum et maximum, augmentant au cours des phases d'expansion et diminuant durant les périodes de contraction de l'activité). Si l'on considère les fonds propres totaux (qui comprennent les réserves générales pour pertes, les réserves occultes et les dettes subordonnées), les banques indiennes disposent en moyenne de marges encore plus grandes.

Les banques indiennes sont également en assez bonne position par rapport à celles des pays de l'OCDE. Les fonds propres de base constitués par les actions ordinaires représentent une plus forte proportion des actifs pondérés par les risques que dans la zone euro, et cette supériorité est encore plus marquée par rapport au Japon (tableau 4.4). Les principales banques privées sont encore mieux capitalisées et affichent des niveaux de fonds propres plus élevés que ceux observés aux États-Unis. Cela vaut également pour les ratios de levier, tels que le rapport entre les fonds propres de base constitués par les actions ordinaires et le total des actifs. Néanmoins, dans la mesure où l'économie et les prix des actifs se caractérisent par une plus grande volatilité en Inde que dans la zone OCDE, il serait peut-être nécessaire de renforcer en conséquence les capitaux propres. Les banques privées indiennes semblent en tout cas être parvenues à cette conclusion, puisque leur ratio de fonds propres de base est près de deux fois supérieur à celui des banques du secteur public.

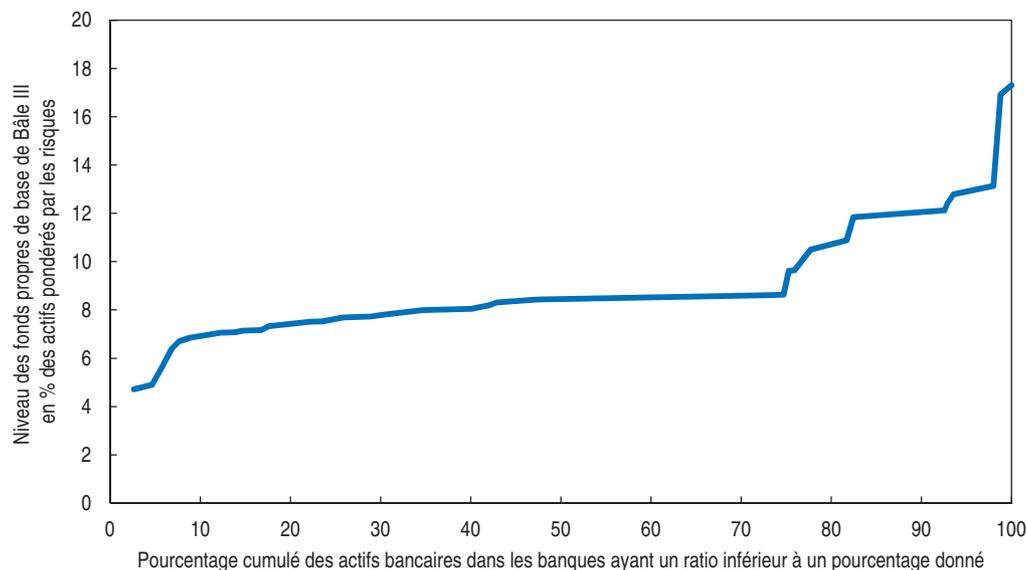
Tableau 4.4. Ratios de fonds propres : comparaison internationale

Pour les banques indiennes, décembre 2009 pour les autres

	Fonds propres de base constitués par les actions ordinaires	Ratio de levier
Inde	8.8	19.6
Banques privées	12.4	14.3
Banques publiques	7.7	21.4
États-Unis	10.5	12.9
Zone euro	8.0	25.4
Japon	4.1	35.1

Source : ICRA (2010) pour les banques indiennes ; Institut de finance internationale (2010) pour les autres banques.

Si, en moyenne, les ratios de fonds propres sont proches des niveaux exigés par les nouvelles règles de Bâle III, ils sont nettement en deçà pour certaines banques (graphique 4.7). En outre, toutes les banques qui n'atteignent pas le niveau requis sont des établissements publics. Reste que l'écart à combler en termes de capitaux propres n'est pas excessivement ample. Si on le calcule en utilisant des données relatives aux actifs pondérés par les risques (suivant les normes de la RBI) et aux fonds propres de base fournies par ICRA (2010), on constate que pour un ensemble de banques représentant 95 %

Graphique 4.7. **Distribution de fréquence cumulée du niveau de fonds propres des banques nationales en Inde**

Source : ICRA, Banque de réserve de l'Inde (RBI, Reserve Bank of India), analyse de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436271>

de la totalité des actifs bancaires, cet écart est de l'ordre de 3 milliards USD, et se répartit entre 20 banques du secteur public. Les deux tiers de cet écart sont imputables à six banques seulement, qui ne représentent que 11 % des actifs pondérés par les risques. Les règles de Bâle III prévoient une période de transition et fixent au début de 2019 l'échéance à laquelle les banques doivent respecter le ratio minimum d'actions ordinaires, sachant qu'elles disposent d'une année supplémentaire pour se conformer aux exigences relatives au volant de conservation.

L'analyse précédente repose sur l'hypothèse que l'encours de créances improductives non provisionné est égal à sa valeur comptable. Les créances improductives non provisionnées des banques représentaient 54 % de l'encours total de ces créances en mars 2010. On ignore dans quelle mesure ces montants non couverts seront récupérés, mais au cours de la période de deux ans qui s'est achevée en mars 2010, les banques ont recouvré 29 % de la valeur brute de ces créances improductives. Si ce taux de recouvrement devait se maintenir au même niveau, lorsque les banques auront finalement liquidé leurs créances improductives, elles devraient enregistrer une perte égale à 25 % de ces créances, ce qui se traduirait par une diminution équivalente de leurs capitaux propres. Pour prévenir une telle éventualité, la RBI, comme indiqué plus haut, a imposé aux banques de relever leur niveau de provisionnement à 70 % en septembre 2010.

Qui plus est, les estimations susmentionnées ne tiennent pas compte des prêts restructurés. Au vu des circonstances économiques exceptionnelles de 2009, les banques ont été autorisées à convertir certaines créances improductives en prêts restructurés, ce qui leur a permis de réduire leurs obligations de provisionnement. Or, ces crédits risquent de devenir improductifs, en particulier dans le secteur agricole, où de nombreux exploitants ont cessé de rembourser leurs emprunts dans l'espoir de nouvelles mesures de renflouement des pouvoirs publics ; l'amélioration de l'environnement économique est cependant susceptible de réduire ce risque dans d'autres secteurs. Il n'en demeure pas moins que les banques

doivent accroître leurs fonds propres lorsque des prêts sont restructurés, dans la mesure où leur pondération en fonction du risque augmente, si le crédit résultant de l'opération de restructuration n'a pas été évalué et doit être inscrit au bilan à sa juste valeur.

En application de l'accord de Bâle III, un ratio de levier obligatoire s'appliquera à toutes les banques à compter de 2019. L'objectif de ce ratio est de réduire les possibilités d'arbitrage entre les différents facteurs de pondération des risques applicables aux différents types d'actifs. Il faudra que le rapport entre le total des actifs (y compris les engagements hors bilan) et les fonds propres de base (qui comprennent les actions ordinaires diminuées d'un certain nombre de déductions) soit inférieur à 33/1. Globalement, les banques indiennes n'auront guère de difficultés à se conformer à cette règle, dans la mesure où leurs engagements en matière de produits dérivés sont modestes et leurs ratios de fonds propres élevés.

Bien que la loi relative à la RBI ne mentionne pas la stabilité financière en tant qu'objectif, la banque centrale indienne s'est montrée très active dans ce domaine. Elle a élaboré un indicateur de tensions financières fondé sur des mesures de la volatilité de divers marchés, de différents types d'écart de taux d'intérêt, des cours des actions et du taux de change. À partir d'octobre 2006, cet indicateur a commencé à augmenter fortement, amenant la RBI à modifier la réglementation, en relevant le taux de provisionnement des créances improductives et les coefficients de pondération des risques des prêts accordés aux intermédiaires financiers non bancaires et aux promoteurs immobiliers spécialisés dans les locaux à usage commercial. À la fin de 2010, l'indicateur global de tensions financières était revenu à son niveau de 2006, mais les prix des logements augmentaient rapidement et les encours de créances improductives ont commencé à croître. Cela a conduit la RBI à instaurer une quotité de financement (ratio prêt/valeur du bien) maximale pour les achats de logements, à porter à 125 % le coefficient de pondération des risques appliqué à ce type de crédit, et à relever à 2.0 % le niveau des provisions générales obligatoires. Cette dernière mesure a été prise après que l'autorité de surveillance compétente eut constaté que nombre de banques n'avaient pas évalué la capacité des emprunteurs de rembourser leur prêt au terme d'une période initiale caractérisée par de faibles taux d'intérêt.

Remédier à la fragilité de certaines banques

À la suite de la libéralisation du système bancaire, certaines banques ont été trop fragilisées pour continuer à collecter des dépôts, et ont été absorbées par des établissements plus solides, parfois volontairement mais surtout sur instructions du gouvernement et de la RBI. La plupart des banques absorbantes étaient des établissements publics, mais dotés d'un actionnariat privé important. Or, des études d'événements montrent que, alors même que la possibilité de fusions forcées avait été anticipée, les cours des actions des banques absorbantes ont baissé le jour de l'annonce des conditions de ces fusions (Jayadev et Sensarma, 2007). Cela laisse à penser que ces opérations de concentration forcées ont représenté un prélèvement pour les actionnaires minoritaires privés. Cette analyse est étayée par une comparaison de l'efficacité des banques indiennes avant et après ces fusions, qui indique que dans le cas des fusions forcées, les banques acquérantes ont été généralement affaiblies par l'opération (Kaur et Kaur, 2010).

Pour l'heure, les pouvoirs publics doivent recapitaliser 18 à 20 banques du secteur public, et quelques petits établissements bancaires privés pourraient également avoir besoin d'injections de capitaux. Le gouvernement a prévu 165 milliards INR pour la

recapitalisation des banques du secteur public dans le cadre du budget 2010-11, en sus des 31 milliards INR utilisés dans les deux précédents budgets (tableau 4.5). Ce montant total de 196 milliards INR correspond globalement aux estimations présentées plus haut. Néanmoins, jusqu'en juillet 2010, toutes les injections de capitaux ont pris la forme d'actions privilégiées sans échéance et à dividende non cumulatif ainsi que de titres de dette (assortis de taux préférentiels). Ces instruments pouvaient être utilisés pour satisfaire aux exigences de la RBI concernant les fonds propres de base, mais ses normes de fonds propres seront alignées sur celles de Bâle III, qui n'autorisent pas pour l'instant l'utilisation de ce type d'instruments pour respecter les nouveaux ratios de fonds propres de base, et exigent que les injections de capitaux consistent en actions ordinaires. Depuis juillet 2010, tous les apports de capitaux doivent donc prendre la forme d'actions.

Tableau 4.5. **Recapitalisation des banques du secteur public**

Millions INR

Situation	2010-11 Achevée en juillet 2010	2009-10 Achevée	2008-09 Achevée
UCO Bank	6 730	4 500	4 500
Vijaya Bank	7 000	–	5 000
United Bank of India	2 500	3 000	2 500
Central Bank of India ¹	25 000	4 500	7 000
IDBI Bank	31 190	–	–
Bank of Maharashtra	5 880	–	–
Union Bank	1 110	–	–
Total	79 410	12 000	19 000

1. Il convient de ne pas confondre la Central Bank of India avec la banque centrale du pays (RBI, *Reserve Bank of India*).
Source : Bureau d'information de la presse du gouvernement indien.

Ces recapitalisations soulignent la dépendance d'une partie du système bancaire public (que l'on appelle en Inde les banques nationalisées) à l'égard des aides de l'État. Au cours des années 90, tous ces établissements avaient dû être recapitalisés. Cela s'était fait par émission d'obligations de recapitalisation attribuées aux banques, car suivant les règles de comptabilité publique en vigueur à l'époque, ces obligations n'étaient pas considérées comme des dépenses pour le calcul du déficit budgétaire. La plupart de ces obligations sont encore en circulation, et leur taux d'intérêt a été relevé en 2007. Les banques bénéficiaires pouvaient vendre ces titres ou utiliser les intérêts versés par l'État pour provisionner leurs créances improductives. Globalement, 204 milliards INR ont été versés aux banques au cours des années 90, soit l'équivalent de 1.5 % du PIB en 2009 si les banques nationalisées avaient obtenu depuis le même taux de rendement que la moyenne des entreprises cotées. Même à la fin des années 90, il était clair que la méthode de recapitalisation retenue n'avait pas permis d'atteindre tous les objectifs visés. Selon un comité officiel, trois des banques considérées étaient fragiles, tandis que cinq autres avaient toujours des problèmes considérables (Verma, 1999).

Aujourd'hui, les banques nationalisées qui ont besoin des injections de capitaux les plus importantes par rapport à leur capitalisation boursière sont pour l'essentiel celles-là mêmes qui avaient bénéficié d'aides publiques considérables au début des années 90 et qui étaient encore jugées mal en point en 1999. L'État peut soit fournir directement des fonds propres, en augmentant ses participations capitalistiques et en prenant du même coup le contrepied de l'ouverture du secteur intervenue au cours de la dernière décennie, soit

vendre des actions sur le marché. Le problème soulevé par la seconde option est que la législation en vigueur interdit que la participation de l'État passe en dessous de 51 %, or la marge existant entre le niveau actuel de cette participation et ce plancher de 51 % représente souvent un apport de capitaux supplémentaires insuffisant.

Des efforts ont été déployés précédemment pour réduire la part du capital des banques nationalisées détenue par l'État. Le Comité pour les réformes du secteur bancaire a recommandé de la ramener à 33 %, ainsi que de prendre d'autres mesures d'incitation pour les rendre plus dynamiques (Narasimham, 1998). Une telle mesure était proposée dans le budget de 2000, mais face à la vive opposition des syndicats, elle n'a pas été appliquée. Il est grand temps de la faire adopter aujourd'hui, et d'aller plus loin en vendant la totalité du capital des petites banques du secteur public, conformément aux recommandations du Comité Rajan (Rajan, 2009). Les résultats récents de ces banques laissent cependant à penser que l'État devrait en outre devenir un actionnaire passif et laisser les actionnaires privés diriger ces banques. De plus, les restrictions relatives aux droits de vote des gros actionnaires doivent être levées, afin que le contrôle exercé corresponde pleinement à l'ampleur des participations détenues. En principe, le statut du personnel devrait également être modifié. Pour l'heure, les salariés de ces banques sont de fait des fonctionnaires. Ils sont recrutés sur la base d'un examen d'entrée uniforme et rémunérés suivant les recommandations d'une Commission sur la paie. En outre, les décisions erronées d'octroi de crédits peuvent être soumises à l'examen de ministres et de la Commission centrale de vigilance (un organisme de lutte contre la corruption). Cela se traduit par une structure excessivement bureaucratique. L'État devrait également réduire sa participation au capital de la State Bank of India. Au moment de l'indépendance, le précurseur colonial de cet établissement (l'Imperial Bank) était en effet dix fois plus grand qu'une autre banque coloniale, HSBC, alors qu'aujourd'hui le rapport de taille est inverse.

Une réforme qui se limiterait à réduire les participations de l'État à un tiers du capital serait toutefois insuffisante. Le gouvernement d'entreprise doit être amélioré, de telle sorte que les administrateurs et les directeurs généraux soient nommés par les actionnaires, et non par les pouvoirs publics. Une fois allégé le poids de l'État actionnaire, les banques du secteur public ne devraient plus être assujetties à des objectifs sociaux. En outre, les salariés des banques nationalisées devraient avoir le même statut professionnel que ceux des banques privées.

La nécessité de renforcer le capital des banques nationalisées offre l'occasion de s'écarter d'un système contrôlé par l'État. Selon l'auteur d'un rapport commandé par le gouvernement sur la création d'un centre financier international à Mumbai, « la présence capitaliste de l'État (conjugée à un étranglement réglementaire prolongé) a réduit la qualité de l'intermédiation financière indienne. Elle est responsable des amples défaillances institutionnelles et de marché qui caractérisent aujourd'hui le système financier indien. Les pans du système financier dans lesquels l'État est prédominant en tant qu'actionnaire (le secteur bancaire, par exemple) sont les domaines dans lesquels les marchés de capitaux et les sociétés financières sont les moins efficaces, les plus mal gérés, les plus bureaucratiques, les plus en sureffectif et où les rémunérations sont les plus faibles, ce qui laisse la porte grande ouverte aux agissements illicites. Ce sont également les domaines dans lesquels les sociétés financières indiennes sont les plus en retard sur le plan technologique, les moins axées sur le service au client, les moins imaginatives, les moins compétitives, les moins innovantes, et les moins susceptibles de gérer correctement les risques concernant leurs marques, leurs ressources humaines, leur capital financier, ainsi que leurs actifs et passifs » (Mistry, 2007).

Les contraintes auxquelles est confronté le système bancaire

Les règles d'ouverture des succursales

En Inde, le système bancaire est soumis à une multitude de contraintes. La RBI dispose d'un pouvoir de contrôle sur les pratiques de gestion des banques qui va bien au-delà des prérogatives nécessaires à la surveillance financière. Les banques doivent lui soumettre des plans d'activité annuels indiquant, entre autres, le nombre de succursales et de guichets automatiques de banque (GAB) qu'elles vont ouvrir, ainsi que leur emplacement. La RBI est habilitée à décider de la localisation des nouvelles succursales créées par les banques. Avant la déréglementation, les banques devaient ouvrir quatre succursales rurales pour chaque nouvelle succursale urbaine. Après la déréglementation, ce rapport a été ramené à une pour une. Ces restrictions ont été assouplies en 2010, mais les restrictions relatives à l'ouverture des banques dans les zones ayant une population supérieure ou égale à 50 000 habitants s'appliquent toujours. En outre, ces dispositions ne sont pas seulement de portée nationale, puisque la RBI décide également du nombre de succursales que possède chaque banque dans chaque zone du territoire. Les banques sont autorisées à posséder des bureaux de plus petite taille dans les centres commerciaux, par exemple, mais la RBI limite leur champ d'activités à la collecte de dépôts. Les banques doivent obtenir une autorisation pour ouvrir une succursale, ainsi que pour vendre des succursales ou les échanger avec d'autres banques. La RBI permet maintenant aux banques d'installer des GAB à des emplacements distincts de leurs succursales sans autorisation préalable, mais elle se réserve le droit de les faire déplacer par les banques une fois qu'elle sait où ils ont été installés. Seules les banques sont autorisées à posséder des GAB. En outre, la RBI fixe le montant maximum que le client d'une banque donnée peut retirer auprès de toutes les autres banques. Elle détermine également les frais de retrait que toutes les banques peuvent facturer à leurs clients.

La gestion de portefeuille

Les banques sont également soumises à de fortes contraintes en matière de gestion de portefeuille. Elles doivent déposer auprès de la RBI un montant équivalent à 6 % de leurs actifs, et détenir 23 % supplémentaires de leurs actifs sous la forme de titres d'État. Enfin, les banques nationales doivent distribuer 40 % des crédits bancaires nets à des secteurs prioritaires (encadré 4.2). Le secteur agricole reçoit 45 % de ces prêts, tandis que les 55 % restants sont affectés à un ensemble divers correspondant essentiellement aux petites entreprises, mais dans lequel figurent également les étudiants et un certain nombre de catégories socio-économiques particulières. Ce type de crédit n'est assujéti à aucune limite de taux d'intérêt. Néanmoins, il existe de fait un plancher, constitué par le taux d'intérêt appliqué aux dépôts des banques auprès de la banque rurale officielle. Les prêts relevant de cette catégorie se caractérisent généralement par une proportion de créances douteuses supérieure à la moyenne.

La structure des portefeuilles d'actifs des banques a nettement changé ces dix dernières années. Au début de cette période, les banques ont pu réduire quasiment de moitié la part de leurs dépôts auprès de la RBI en proportion de l'ensemble de leurs actifs, essentiellement grâce à la mise en place de meilleurs systèmes de paiement. Tout d'abord, les banques ont acheté des obligations d'État avec les ressources ainsi libérées, ce qui a porté leurs avoirs nettement au-dessus du minimum légal. Depuis 2005, elles ont réorienté leurs portefeuilles vers les prêts, et en mars 2010, ceux-ci représentaient plus de 60 % de leurs actifs rémunérés, tandis que leurs dépôts auprès de la RBI et leurs avoirs en titres

Encadré 4.2. Secteurs prioritaires en matière de crédit

Agriculture

Prêts directs

- Prêts à court terme au titre des cultures.
- Avances sur gage/nantissement de produits agricoles pouvant aller jusqu'à 0.5 million INR.
- Prêts à moyen et long terme destinés à financer les besoins de production et de développement.
- Construction de bâtiments et structures agricoles.
- Achat de terres à des fins agricoles par des petits exploitants et des agriculteurs marginaux.

Prêts indirects

- Financements fournis par les banques aux agriculteurs par le biais d'autres organismes.
- Crédits destinés à financer la distribution d'engrais, de pesticides, de semences et d'autres intrants.
- Prêts aux compagnies d'électricité pour financer l'électrification des puits.
- Prêts aux compagnies d'électricité des États pour financer les programmes d'amélioration des systèmes relevant du projet spécial pour l'agriculture (SI-SPA, *Systems Improvement Scheme under Special Project Agriculture*).
- Dépôts des banques auprès du Fonds de développement des infrastructures rurales (RIDF, *Rural Infrastructure Development Fund*).
- Obligations émises par la Société d'électrification rurale (REC, *Rural Electrification Corporation*) exclusivement pour financer l'alimentation énergétique de motopompes.
- Souscription aux obligations émises par la Banque nationale de développement agricole et rural (NBARD, *National Bank for Agricultural and Rural Development*) dans l'objectif de financer des activités agricoles ou connexes.
- Financements accordés aux distributeurs de systèmes d'irrigation au goutte à goutte ou par aspersion ou de matériel agricole.
- Prêts aux commissionnaires dans les zones rurales ou semi-urbaines.
- Prêts aux sociétés financières non bancaires destinés à être rétrocédés sous forme de crédits à l'agriculture.

Petite industrie

Prêts directs

- Prêts destinés à financer la fabrication, le traitement ou la préservation de biens (pour des unités ayant un capital initial inférieur à 10 millions INR).
- Petites entreprises de transport routier ou de transport par eau (possédant jusqu'à 10 véhicules).
- Petites entreprises (coût initial des équipements utilisés ne dépassant pas 2 millions INR).
- Prêts aux entreprises privées de commerce de détail à concurrence de 1 million INR.
- Professions intellectuelles et travailleurs indépendants, jusqu'à 1 million INR.
- Médecins en zone rurale, jusqu'à 1.5 million INR.
- Organismes soutenus par l'État œuvrant en faveur des castes et tribus répertoriées.
- Prêts étudiants à concurrence de 400 000 INR (montant supérieur pour les études à l'étranger).

Encadré 4.2. Secteurs prioritaires en matière de crédit (suite)

- Prêts au logement à concurrence de 1 million INR.
- Crédits à la consommation destinés aux catégories défavorisées de la collectivité.
- Groupes et organismes de microcrédit et d'entraide.
- Crédits au secteur des logiciels à concurrence de 10 millions INR.
- Branches spécifiques du secteur agroalimentaire dont les installations sont d'une valeur inférieure à 50 millions INR.
- Investissements en capital-risque des banques.

Prêts indirects

- Financement d'organismes prêtant assistance pour l'approvisionnement en intrants et la commercialisation des produits des artisans, des industries familiales et villageoises, et des coopératives de tissage à la main.
- Financements accordés aux organismes ou sociétés soutenus par l'État apportant des fonds aux catégories défavorisées.
- Sociétés financières d'État.
- Société d'électrification rurale (REC, *Rural Electrification Corporation*).
- Banque nationale de développement agricole et rural (NBARD, *National Bank for Agricultural and Rural Development*), Banque de développement des petites industries de l'Inde (SIDBI, *Small Industries Development Bank of India*).
- Société nationale des petites industries (NSIC, *National Small Industries Corporation*).
- Banque nationale du logement (NHB, *National Housing Bank*).
- Société du logement et de l'aménagement urbain (HUDC, *Housing and Urban Development Corporation*).

Catégories défavorisées

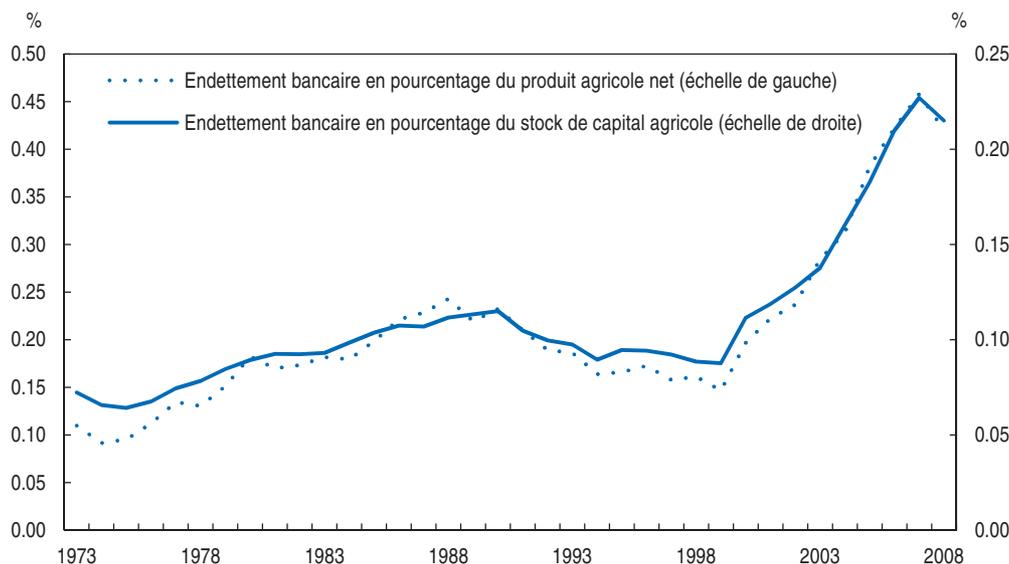
- Petits exploitants et agriculteurs marginaux possédant au maximum 5 acres de terre et paysans sans terre, fermiers et métayers.
- Prêts aux artisans et aux industries familiales et villageoises, d'un montant maximum de 50 000 INR.
- Bénéficiaires du programme visant à promouvoir l'emploi rural indépendant (*Swarnjayanti Gram Swarajgar Yojana*).
- Castes et tribus répertoriées.
- Bénéficiaires du programme de taux d'intérêt différencié.
- Bénéficiaires du programme de libération et de réinsertion des personnes assurant l'évacuation manuelle des excréments (*Scheme for Liberation and Rehabilitation of Scavengers*).
- Groupes d'entraide.

d'État étaient juste supérieurs au plancher fixé par la loi, aux alentours de 30 %. Dans ce contexte, les crédits aux secteurs prioritaires sont passés de 12½ pour cent des actifs rémunérés en mars 2003 à un pic de près de 21 % en mars 2008. En conséquence, la dette bancaire des secteurs prioritaires a enregistré une hausse proche de 6 points de PIB, doublant quasiment en l'espace de cinq ans.

L'objectif de distribution de crédits à l'agriculture

Dès la création du programme de prêts aux secteurs prioritaires à la fin des années 60, un objectif primordial a été d'orienter le crédit vers le secteur agricole, considéré comme essentiel pour la croissance de l'économie. Néanmoins, l'expansion de l'agriculture, même si elle s'est redressée ces dernières années, a été nettement plus lente que celle du reste de l'économie (chapitre 1). Le volume total de crédit augmentant un peu plus vite que le PIB, et une proportion fixe du crédit étant affectée au secteur de l'économie ayant la croissance la plus lente, le secteur agricole a eu tendance à se surendetter (graphique 4.8). Ce phénomène a été amplifié lorsque le gouvernement a décidé en 2004 de pousser les banques du secteur public à doubler le montant total des crédits accordés à ce secteur. Le secteur agricole a évidemment besoin d'un accès adéquat au crédit, et en particulier à des crédits temporaires pour faire face à des aléas météorologiques et pour compléter ou remplacer les investissements privés dans l'exploitation autres que ceux de l'agriculteur et de sa famille. Mais il importe que le crédit bancaire au secteur agricole ne devienne pas une forme occulte de subvention budgétaire aux agriculteurs, par suites d'annulations de créances récurrentes.

Graphique 4.8. Prêts directs des banques au secteur agricole



Source : CEIC et RBI (Reserve Bank of India).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436290>

Les crédits bancaires en proportion du capital employé par les agriculteurs avaient quasiment triplé au cours de la période de dix ans qui s'est achevée en 2008. Malgré la baisse des taux d'intérêt, les créances improductives se sont accumulées. Enfin, le budget 2008-09 stipulait qu'en cas de défaut de paiement d'un petit exploitant, l'État rembourserait son prêt à la banque concernée. En outre, les grands exploitants agricoles se sont vu offrir un versement exceptionnel représentant 25 % de l'encours de leurs emprunts, afin de réduire leur endettement. Globalement, le coût du programme est estimé à 1.1 % du PIB de 2008, et il a permis de réduire la dette des agriculteurs de 23 % environ.

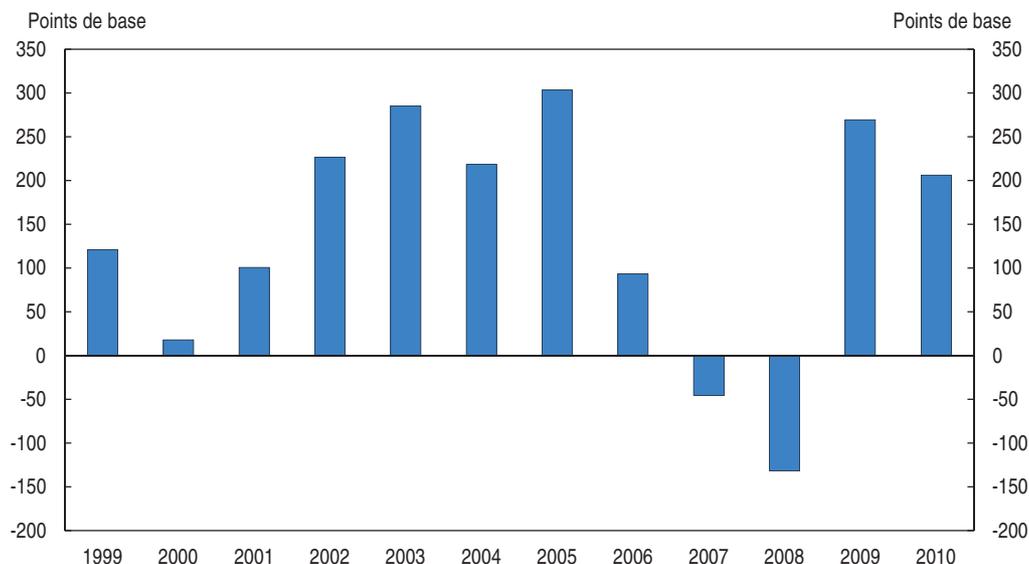
Il s'agissait de la deuxième grande opération d'allègement de dette qu'aient connue la plupart des agriculteurs au cours de leur vie active, après le programme d'allègement de la dette du secteur agricole et rural (ARDR, *Agricultural and Rural Debt Relief*). Comme pour le

dispositif le plus récent, le coût de ce programme s'était envolé et son champ d'application avait dû être élargi au-delà du groupe initialement visé. À l'époque, les dépenses avaient représenté au total 11 % de l'encours de la dette bancaire du secteur agricole, et environ 0.8 % du produit national net. Il se pourrait également qu'en mettant en œuvre ce programme, les autorités aient involontairement incité les agriculteurs à s'abstenir de rembourser rapidement leurs futures dettes (ministère des Finances, 1991).

Les taux d'intérêt administrés

Les taux d'intérêt du système bancaire sont maintenant dans une large mesure déréglementés, mais les banques sont concurrencées pour la collecte des dépôts par la Poste, qui propose des dispositifs d'épargne individuelle. Les taux d'intérêt appliqués à ces dépôts sont en effet déterminés par l'État et changent rarement (leur dernière modification remonte à 2003). De plus, les intérêts perçus sur ces dépôts d'épargne postale sont exonérés d'impôt, alors que les dépôts bancaires sont assujettis à l'impôt sur le revenu. Le système d'épargne postale tend donc à détourner les dépôts du système bancaire pendant les périodes de ralentissement économique (graphique 4.9) et à alimenter les caisses des États fédérés, auxquels est affectée une proportion fixe des variations des dépôts. Les banques doivent donc emprunter à un coût élevé lorsque les taux du marché sont bas. Il est difficile de mesurer précisément l'écart dont bénéficient les dispositifs d'épargne individuelle, mais si l'on compare les taux à un an sur les dépôts d'épargne individuelle au taux interbancaire demandé à trois mois, on constate que l'État applique un taux d'intérêt créditeur supérieur de 1.5 point de pourcentage environ à celui du système bancaire – ce qui tient essentiellement à l'avantage résultant de l'exonération d'impôt sur le revenu.

Graphique 4.9. **Estimation de l'écart de taux d'intérêt entre l'épargne individuelle et le marché monétaire**



Note : Cet écart est égal à la différence entre le rendement d'un dépôt d'épargne individuelle à un an et le taux interbancaire demandé à trois mois. Il est vrai que les dépôts postaux ont une échéance supérieure de neuf mois à celle des dépôts interbancaires. Cela dit, tout dépôt de particulier donne lieu à des frais de gestion représentant au moins 50 points de base. Il est considéré que le déposant est soumis à un taux d'imposition marginal de 20 %.

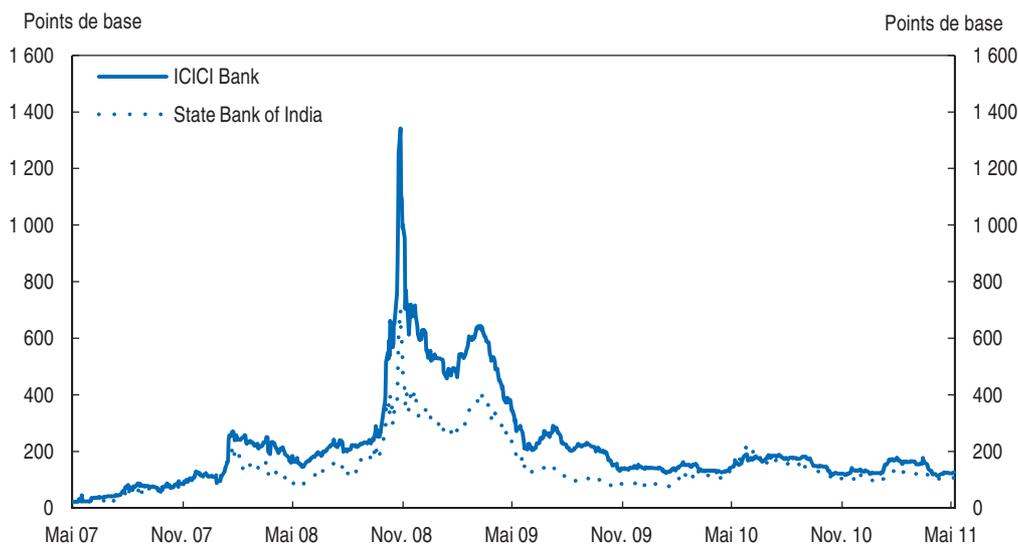
Source : Bourse nationale des valeurs (NSE, National Stock Exchange) et RBI (Reserve Bank of India).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436309>

Un autre problème pour les banques privées réside dans le fait que les déposants estiment apparemment que les placements dans des établissements du secteur public sont plus sûrs car leurs liens directs avec l'État impliquent une meilleure assurance des dépôts. D'un point de vue juridique, la protection est la même : chaque déposant est couvert jusqu'à concurrence de 100 000 INR. Par conséquent, 95 % des comptes sont intégralement couverts, mais 40 % du total des dépôts ne le sont pas du tout. La protection est assurée par la Deposit Insurance and Credit Guarantee Corporation, filiale à 100 % de la RBI. Cela a des conséquences importantes sur le risque de liquidité auquel sont exposées les banques privées, et peut même déboucher sur un risque systémique. Dans des conditions difficiles, telles que les tensions financières de la fin de 2008, les déposants sont incités à passer des banques privées aux établissements publics. De fait, au cours de l'année qui s'est achevée en mars 2010, la part de marché des banques privées a reculé pour la première fois depuis dix ans. La perception de l'adossement des banques du secteur public à l'État a nettement influé sur la différence de coût des contrats d'échange sur risque de défaillance (CDS, *Credit Default Swaps*) entre banques privées et publiques (graphique 4.10). Même après dissipation des effets de la crise, le principal établissement bancaire privé devait acquitter sur les CDS une prime supérieure de 50 points de base à celle versée par la plus grande banque du secteur public pour se protéger contre le risque crédit, alors que cet écart était nul avant la crise. Néanmoins, s'il peut s'expliquer par le fait que les marchés jugent moins élevé le risque de crédit lié aux banques publiques, cet écart pourrait également tenir au fait qu'ils considèrent le portefeuille d'actifs de la banque privée comme plus risqué. Les primes acquittées par d'autres banques publiques que la State Bank étant nettement inférieures à celle versée par la banque privée susmentionnée, c'est la première hypothèse qui semble la plus plausible.

Graphique 4.10. Primes des contrats d'échange sur risque de défaillance (CDS, *Credit Default Swaps*) des principales banques privée et publique

Contrats d'échange à un an sur risque de défaillance, dette de premier rang, USD



Source : Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436328>

Les nouvelles règles d'entrée

En février 2010, le gouvernement a annoncé que de nouveaux agréments bancaires allaient être accordés. La RBI a ensuite publié un document consultatif présentant les principaux domaines dans lesquels des décisions s'imposaient et invitant les parties intéressées à soumettre des observations sur : i) les exigences minimales de fonds propres imposées aux nouvelles banques et la contribution des actionnaires fondateurs ; ii) les planchers et plafonds applicables aux participations des actionnaires fondateurs et des autres actionnaires ; iii) les prises de participations étrangères dans les nouvelles banques ; iv) la question de savoir si les groupes industriels et commerciaux pouvaient être autorisés à créer des banques ; et v) la question de savoir si des sociétés financières non bancaires devraient être autorisées à se transformer en banque ou à créer une banque. Le ministre des Finances a annoncé dans le cadre du budget de 2011 que la RBI publierait de nouvelles directives d'ici à la fin du mois de mars.

Dans son document de synthèse, la RBI soulignait que seules quatre des dix nouvelles banques ayant vu le jour au milieu des années 90 avaient survécu. Certaines avaient été contraintes à fusionner en raison de leur fragilité, tandis que d'autres avaient été rachetées. Les nouvelles banques, comme toute nouvelle entreprise, sont davantage exposées au risque de défaillance que les banques en place. De nombreuses économies émergentes imposent aux nouvelles banques de hauts niveaux de fonds propres en termes absolus, mais ceux-ci ne doivent pas être élevés au point de constituer un obstacle majeur à l'entrée sur le marché bancaire. La plupart des économies avancées mettent davantage l'accent sur l'adéquation des fonds propres ainsi que sur les compétences et l'expérience de l'équipe dirigeante.

La RBI a proposé de favoriser l'entrée de petites banques. En maintenant à un bas niveau le montant absolu des capitaux propres requis et en limitant la taille des banques par l'imposition d'un ratio de fonds propres élevé, les nouvelles règles faciliteraient l'entrée de petits établissements bancaires, qui pourraient peut-être offrir des services moins coûteux aux clients à bas revenu. Une telle approche faciliterait assurément la transformation des principales sociétés de microfinance en banques, ce qui renforcerait du même coup grandement leur capacité d'offrir à leurs clients des produits d'épargne et de crédit. L'objectif de ces nouvelles entrées est de stimuler la concurrence. On pourrait également y parvenir en permettant aux banques étrangères bien établies dans le pays de se développer librement dans les domaines où leurs activités sont les plus rentables. Les banques étrangères devraient également être autorisées à réaliser librement de nouveaux investissements.

Dans la mesure où les nouveaux établissements bancaires sont exposés à un risque de défaillance plus élevé, leur création doit s'accompagner de celle d'une solide institution d'assurance des dépôts, ainsi que de l'adoption de dispositions législatives harmonisant les règles applicables aux dépôts auprès des banques publiques et privées. En outre, les modalités de liquidation des banques défaillantes doivent être modifiées. Par le passé, leur sortie du marché se faisait en deux temps : une phase de non-intervention des autorités, suivie d'une fusion forcée avec une banque plus solide. Une autre solution consisterait à mettre en place une société d'assurance des dépôts, indépendante de la RBI et habilitée à fermer les banques bien avant que leurs capitaux ne soient épuisés. Un mécanisme d'assurance des dépôts offre une bonne garantie de stabilité dès lors qu'il existe de nombreuses banques possédant des portefeuilles d'actifs dont les rendements ne sont pas

corrélés. Par contre, si un établissement bancaire prend une ampleur considérable, un système d'assurance des dépôts risque de ne pas fonctionner correctement faute de ressources suffisantes, et en tout état de cause cet établissement finit par devenir trop grand pour faire faillite. En Inde, une ou deux banques seulement entrent dans cette catégorie.

Les sociétés de crédit coopératif rural

Le système de crédit coopératif aurait pu jouer un rôle extrêmement important en permettant aux populations pauvres et défavorisées des régions rurales d'accéder aux services financiers sur tout le territoire indien. Son objectif initial était d'offrir aux collectivités villageoises la possibilité de s'affranchir des prêteurs. Néanmoins, au fil du temps, il est devenu extrêmement tributaire des gouvernements des États fédérés. Pour citer un rapport de 2004 préparé à la demande du gouvernement : « La politique de l'État a fini par reposer sur l'idée que les pouvoirs publics devaient garantir une offre suffisante de crédit institutionnel peu coûteux aux zones rurales par le biais des coopératives. [...] L'État s'est chargé du renforcement de ces institutions, en les dotant de capitaux supplémentaires et d'un personnel qualifié. Tant l'État que ce personnel ont alors commencé à adopter un comportement clientéliste, au lieu de remplir leur rôle de fournisseur de services financiers. [...] L'État a utilisé ces coopératives pour mettre en œuvre ses programmes de développement, en particulier les programmes fondés sur des subventions destinés aux pauvres. Dans la mesure où ces établissements touchent une grande partie de la population dans les zones rurales et exercent leurs activités dans le domaine financier, ce choix était naturel. Mais cette tendance a fait des coopératives une courroie de transmission du clientélisme politique. En conséquence, et du fait de la simple ampleur des ressources et des prestations qui transitent par ces sociétés, les partis au pouvoir ont tout intérêt à contrôler le processus de décision et la direction de ces établissements, pour satisfaire leurs membres, pour influencer sur les décisions prises par le biais de directives, et pour faire siéger des responsables politiques aux conseils d'administration de ces coopératives » (Vaidyanathan, 2004).

À la suite de ce rapport, le gouvernement a lancé un programme de 160 milliards INR (3.5 milliards USD) pour restaurer la viabilité de ces établissements. La principale raison de cette injection de capitaux résidait dans l'ampleur même du réseau constitué par les coopératives, dont les succursales étaient présentes dans 100 000 villages. En outre, elles collectaient auprès des villageois des sommes considérables qui n'étaient couvertes par aucune assurance des dépôts. En 2009, 40 % des coopératives primaires avaient été entièrement recapitalisées. Cette mesure était nécessaire, car ces coopératives ne recouvraient que 60 % des sommes qu'elles avaient prêtées, avaient des frais généraux élevés et étaient victimes d'escroqueries. Le nouveau régime applicable à ces coopératives prévoit leur soumission au contrôle réglementaire de la RBI, des élections démocratiques de leurs dirigeants par leurs membres, et la mise en place de nouveaux comptes de gestion. Des directives comptables précises ont été publiées. Pour l'heure, ces mesures ne se sont traduites par aucune amélioration sensible des résultats. Au contraire, les arriérés de paiement sur prêts atteignaient 59 % de l'encours total de crédits en mars 2009, contre 36 % un an auparavant. Cette augmentation était sans doute liée à l'espoir des emprunteurs de voir leurs crédits remplir les conditions requises pour bénéficier du programme d'annulation de dettes de 2008 du gouvernement. Les sociétés coopératives de niveau supérieur disposent d'un portefeuille de prêts de meilleure qualité, mais leurs dépôts auprès des sociétés primaires représentent une part considérable de leurs actifs.

Le secteur coopératif demeure la composante du système bancaire qui pose le plus gros problème en termes de réglementation et de surveillance. En juin 2010, plus de 20 % des banques coopératives rurales ne respectaient pas les exigences minimums de fonds propres prévues par la loi. Les ratios de solvabilité de ces établissements étaient médiocres, puisque 45 % d'entre eux affichaient un ratio de fonds propres de base inférieur à 6 % (suivant les normes de Bâle I) et 8 de ces établissements se caractérisaient par des ratios négatifs (RBI, 2010b). Ce secteur pâtit du fait que sa réglementation relève de différentes autorités, dont les champs de compétence se chevauchent et dont les intérêts divergent. La responsabilité de cette réglementation est en effet partagée entre le Greffier des sociétés coopératives au niveau de chaque État et le Greffier central des sociétés coopératives s'agissant des questions de gestion. Les questions bancaires sont du ressort de la Banque nationale de développement agricole et rural (NBARD, *National Bank for Agricultural and Rural Development*) et de la RBI. Néanmoins, les banques coopératives sont des clients essentiels de la NBARD, qui est elle-même détenue par la RBI. Un partage plus clair des compétences s'impose donc. Premièrement, la RBI devrait vendre la NBARD à l'État. Deuxièmement, les fonctions de réglementation et de surveillance devraient être transférées à la RBI. Enfin, le Greffier des sociétés coopératives devrait uniquement surveiller les sociétés qui n'exercent aucune activité bancaire ou de crédit.

Les banques rurales régionales ont été lancées en 1975 pour améliorer l'accès aux services bancaires dans les campagnes. Elles ont été créées par une banque publique commerciale qui détenait 35 % de leur capital. Le reste était détenu par l'administration centrale (à hauteur de 50 %) et par le gouvernement de l'État fédéré dans lequel la banque considérée exerçait ses activités. Elles se sont rapidement développées et en 1991, on comptait 196 banques possédant 14 443 succursales. Le nombre de ces banques et succursales est demeuré inchangé jusqu'en 2005. Sur décision du gouvernement, le nombre de ces établissements a été ramené à 82, mais celui de leurs succursales a grimpé à 15 181, sachant qu'un village sur trois comptait une succursale de banque rurale régionale. Néanmoins, cette expansion initiale s'est traduite par une explosion des créances douteuses, puisque la proportion de prêts improductifs atteignait 40 % en 1993. Bien que cette proportion ait été progressivement réduite, selon la RBI, une injection de capitaux de 29 milliards INR serait nécessaire pour porter le ratio de fonds propres des banques rurales régionales à 9 % d'ici à 2012. De fait, en septembre 2010, le secteur comptait encore 14 banques affichant un ratio de fonds propres de base inférieur à 5 % suivant les normes de Bâle I, sur lesquelles repose toujours la réglementation de ce secteur, et ce ratio était inférieur à 1 % pour sept d'entre elles. Dans ce secteur, il s'est révélé extrêmement difficile de faire concorder les intérêts des responsables politiques, des actionnaires et des décideurs publics (Bhat et Thorat, 2001). Il serait sans doute plus aisé de réaliser de nouveaux progrès si ces banques étaient privatisées.

La microfinance

Malgré les mécanismes d'incitation mis en place par l'État et les établissements financiers, la population indienne recourt très peu aux structures bancaires classiques. Un tiers seulement des Indiens ont un compte bancaire, et le taux de diffusion des comptes bancaires est nettement plus faible aux niveaux de revenu inférieurs, puisque 14 % seulement des travailleurs agricoles possèdent un compte en banque. Cela ne tient pas à une présence physique limitée sur le terrain, car l'Inde se caractérise par une densité élevée de succursales bancaires par rapport à d'autres économies émergentes. En fait, les

structures bancaires sont peu utilisées parce que le coût des transactions bancaires est élevé pour les catégories à bas revenu. C'est cet élément, et non la disponibilité d'établissements bancaires, qui semble constituer la principale contrainte. D'ailleurs, les personnes à bas revenu sont aussi peu susceptibles de détenir un compte en banque dans les zones urbaines à forte densité bancaire que dans les régions rurales où cette densité est faible. De ce point de vue, le contrôle microéconomique exercé sur les ouvertures de succursales des banques commerciales par la RBI ne semble guère justifié.

Les pauvres ont cependant besoin d'instruments financiers pour faire face à la forte variabilité de leurs revenus. Des études consacrées à la gestion du budget des ménages montrent que les catégories à bas revenu recourent dans ce but à différentes stratégies, dont la quasi-totalité passe par des activités financières informelles (Collins *et al.*, 2009). Ces activités revêtent un caractère local, et leur structure de coûts est adaptée à la zone dans laquelle elles s'exercent, et non fondée sur les barèmes de salaires nationaux. Le fournisseur traditionnel de services financiers des pauvres est le prêteur. Dans le quartile inférieur de revenu, deux tiers des personnes qui empruntent en dehors du cercle de leurs amis et de leur famille recourent aux prêteurs. Si les taux d'intérêt qu'ils pratiquent paraissent élevés, à plus de 3 % par mois (Banerjee et Duflo, 2007), le rendement effectif des crédits accordés par ces prêteurs est nettement plus faible, en raison de leur rééchelonnement fréquent (Collins *et al.*, 2009). Pour l'essentiel, le coût élevé de ces crédits tient à l'intense surveillance des clients nécessaire pour garantir leur remboursement. Des résultats similaires sont mis en évidence pour le Pakistan (Aleem, 1990) et pour les avances sur salaire aux États-Unis (Skiba et Tobacman, 2007).

L'espace vacant entre les banques et les prêteurs a été rempli par de nouvelles entités financières, qui ont pris deux formes en Inde : les groupes d'entraide et les institutions de microfinance (IMF). Les groupes d'entraide sont généralement fondés par des groupes représentatifs de la société civile et comptent en moyenne 11 membres (Srinivasan, 2010). Ils reposent sur l'épargne régulière de leurs membres, qui permet de collecter les fonds nécessaires aux prêts mutuels consentis. Par ailleurs, ces groupes peuvent aussi contracter des emprunts auprès de banques commerciales pour compléter leurs ressources. La réserve d'épargne d'un groupe d'entraide peut être utilisée par son promoteur en cas de défaillance d'un emprunteur.

Tant les groupes d'entraide que les IMF sont étroitement liés au système bancaire : les crédits que leur accordent les banques sont pris en compte au titre de leurs objectifs de prêts aux secteurs prioritaires (encadré 4.2). Le total des crédits consentis à ces deux catégories de structures a quasiment quadruplé au cours de la période de quatre ans qui s'est achevée en mars 2010, sachant que le volume des prêts aux IMF a été multiplié par plus de 20. Néanmoins, le total des crédits accordés à ces deux catégories ne représentait que 0.3 % du montant total des avances des banques commerciales et rurales. Sur les 14 principaux IMF, 13 sont soumis au contrôle réglementaire de la RBI en tant que sociétés financières non bancaires non autorisées à collecter des dépôts. Les IMF se sont révélées être de bons clients pour les banques commerciales, avec des taux de défaillance réduits. Néanmoins, les résultats des activités de prêts aux groupes d'entraide ne sont pas satisfaisants, avec un taux modal de recouvrement compris entre 80 % et 95 % en 2008-09, et encore plus faible pour les prêts émanant des banques du secteur public. Environ la moitié de l'ensemble des groupes d'entraide sont mis en place par des organismes publics. Bien que l'on ne dispose pas de données sur la ventilation des taux de défaillance des

groupes d'entraide en fonction du type d'institution qui les a créés, des banquiers locaux estiment que les groupes d'entraide mis sur pied par des organismes publics sont politisés et orientés vers l'obtention d'aides et de subventions (Harper, 2002).

Les IMF ont enregistré une croissance rapide. Ces institutions sont des groupes d'emprunt en commun auxquels appartiennent les emprunteurs. Elles n'offrent pas de comptes d'épargne, et n'exigent pas non plus de leurs membres qu'ils aient déjà épargné avant de pouvoir emprunter, contrairement aux groupes d'entraide. Il n'existe pas de coresponsabilité formelle, mais en cas de défaillance d'un des membres, les autres ne peuvent plus obtenir de nouveau crédit, de sorte que le remboursement est garanti par la pression des pairs. En conséquence, le ratio de créances improductives des plus grandes IMF n'était que de 0.9 % en 2010 (SKS, 2010). Les IMF n'ont pas pour but de posséder une succursale dans chaque village, mais envoient leur personnel auprès des groupes d'emprunteurs. En 2008, les IMF comptaient encore trois fois moins de clients que les groupes d'entraide, mais ils connaissaient une expansion beaucoup plus rapide. La même année, le portefeuille de prêts des IMF équivalait à 1.3 % des crédits des banques commerciales, pour 14 millions d'emprunteurs, soit environ le triple du nombre de comptes bancaires « de base »⁴ actifs. Le coût d'emprunt des IMF commerciales semble similaire à celui des groupes d'entraide. En glissement annuel en mars 2010, le rendement moyen du portefeuille des cinq principales IMF était de 26 % et leur taux de rendement des actifs était de 5 % (Rosenberg *et al.*, 2009). Ce secteur est extrêmement compétitif et l'Inde compte désormais huit IMF parmi les 50 premières du monde (MIX, 2010). L'impossibilité pour les IMF de proposer des comptes d'épargne, en raison des règles imposées par la RBI, ferme un canal d'épargne qui pourrait constituer un autre vecteur de renforcement du patrimoine des pauvres (Aniket, 2010).

La microfinance semble loin d'avoir les effets de réduction de la pauvreté que lui prêtent certains. D'après les résultats d'essais randomisés effectués en Andhra Pradesh, la microfinance n'a guère d'impact sur les objectifs de développement tels que l'amélioration de l'état de santé et du niveau d'instruction de la population ou la réduction de la pauvreté – sur une période de deux ans à tout le moins (Banerjee *et al.*, 2010). Toutefois, ces essais tendent effectivement à indiquer que les créations d'entreprises augmentent quelque peu dans le groupe expérimental par rapport au groupe témoin. De plus, l'obligation de remboursement hebdomadaire permet à beaucoup plus d'emprunteurs d'acquérir des biens durables, résultat qui s'accorde avec la conclusion selon laquelle de nombreux consommateurs des économies avancées prennent des décisions suivant un mécanisme d'actualisation hyperbolique (consistant à appliquer un taux d'actualisation plus élevé aux événements du futur lointain qu'à ceux du futur proche).

L'environnement de la microfinance semble en pleine évolution. En 2010, le Parlement de l'Andhra Pradesh a adopté des dispositions législatives qui habilite le gouvernement à fixer les taux d'intérêt des prêts des IMF et à déterminer les échéanciers de ces crédits, en décidant que les remboursements n'interviendront plus qu'une fois par mois, au lieu de chaque semaine. Or, ces deux initiatives pourraient bien avoir un impact négatif sur l'accès au crédit des clients des IMF. La première risque en effet d'entamer la rentabilité de ces établissements, tandis que la seconde semble fort susceptible d'entraîner une augmentation des taux de défaillance et, partant, de réduire le consentement des sociétés à accorder des crédits (Banerjee et Duflo, 2010). Il a été établi que même une légère variation, telle que l'octroi d'un différé d'amortissement de deux semaines, entraînait une augmentation des défaillances suffisante pour alourdir le coût du crédit de 9 points de pourcentage.

Les nouvelles règles adoptées en Andhra Pradesh ont fait suite à des affaires fortement médiatisées, dans lesquelles le surendettement aurait conduit au suicide des individus qui avaient contracté des prêts auprès d'une IMF. L'Andhra Pradesh a été au cœur de la révolution des IMF, et le nombre de comptes y était équivalent à un tiers de l'ensemble des ménages, même si nombre d'entre eux avaient plus d'un crédit en cours. Le taux de diffusion des groupes d'entraide est encore plus élevé, puisqu'on compte autant d'emprunteurs que de ménages (Srinivasan, 2010), mais cela tient en partie à un dispositif du gouvernement de cet État qui maintient à 3 % le taux d'intérêt des prêts bancaires aux groupes d'entraide, ce qui les rend tributaires du gouvernement. Au lieu de subventionner les taux d'intérêt ou de les plafonner, le gouvernement devrait prendre des mesures afin de réduire le risque de surendettement. Pour ce faire, il pourrait notamment promouvoir la mise en place d'une base de données adéquate sur les crédits, telle que Teletrak aux États-Unis, pour les emprunteurs atypiques. Il serait également essentiel que soient adoptées des dispositions législatives appropriées concernant les faillites de particuliers, pour compléter le renforcement des obligations d'information en matière de crédit. Par ailleurs, le système scolaire doit transmettre davantage de connaissances et renforcer la formation sur l'interprétation des informations financières, afin que les emprunteurs puissent mieux appréhender les coûts de l'emprunt et les avantages de l'épargne (OCDE, 2010).

Les services bancaires mobiles

Les institutions de microfinance (IMF) ont considérablement renforcé l'inclusion financière et de nouveaux progrès se profilent à l'horizon grâce aux évolutions technologiques. Il est possible d'utiliser son téléphone portable pour réaliser des transferts de fonds et d'autres transactions financières sans devoir se rendre dans une agence bancaire, voire sans détenir de compte en banque (grâce à l'utilisation d'un « portefeuille mobile »). Le développement de la banque mobile s'est décliné sous deux formes différentes sur les marchés émergents, l'une correspondant à un modèle complémentaire, l'autre à un modèle évolutif.

Suivant le modèle complémentaire, une banque fournit à ses clients une nouvelle interface leur permettant de réaliser des transactions. La banque contrôle la technologie employée et le client utilise son téléphone portable comme moyen supplémentaire d'accès à son compte, à partir duquel il peut effectuer une palette limitée de transactions. Néanmoins, il n'est possible d'obtenir des liquidités qu'à partir de comptes bancaires, et des transferts ne peuvent être réalisés qu'en faveur des clients du système bancaire considéré. C'est la solution qui a été retenue par la RBI pour l'Inde.

Dans le modèle évolutif, en revanche, un opérateur de télécommunications fournit un service qui consiste pour l'essentiel en un système de transfert de fonds, fondé sur son réseau, son système informatique et ses agents locaux. L'exemple le plus connu de ce type de service est offert par le Kenya, où la densité bancaire est plus de trois fois plus faible qu'en Inde. L'élément clé réside ici dans la densité du réseau d'agents présents sur tout le territoire national, qui peuvent recevoir des liquidités des détenteurs de téléphone portable et leur en fournir. Le principal système en place au Kenya compte 16 000 agents (ce qui équivaldrait à un réseau de 500 000 agents en Inde). Le système kényan est aujourd'hui employé par 40 % de la population, et la moitié de ses utilisateurs n'ont pas de compte bancaire. Néanmoins, 19 % seulement des ménages du quartile inférieur de revenu utilisent ce système, contre 65 % des ménages du quartile supérieur de revenu, et la plupart des utilisateurs se trouvent dans les zones urbaines.

En Inde, les principaux opérateurs de téléphonie mobile sont en train de s'allier avec des banques pour pouvoir entrer sur le marché. Le taux d'équipement en téléphones portables est élevé en Inde, et les banques sont maintenant autorisées à employer un éventail d'agents beaucoup plus large que par le passé. Cela dit, en l'état actuel de la réglementation, il sera peut-être difficile pour les services bancaires mobiles de devenir un vecteur d'inclusion financière, malgré la forte baisse du prix des communications téléphoniques (chapitre 1) et le fait que le taux d'équipement en téléphones portables, qui s'établissait à 31 % en décembre 2010, est nettement supérieur à la proportion de détenteurs de compte bancaire (Autorité de régulation des télécommunications de l'Inde, 2010). Étant donné l'absence actuelle de carte d'identité en Inde, la RBI devrait envisager d'alléger les obligations prévues en matière de connaissance de la clientèle pour les utilisateurs de services bancaires mobiles, et d'autoriser les correspondants bancaires à ouvrir des comptes, sous réserve que ceux-ci soient assortis d'un bas seuil d'utilisation.

Les marchés de valeurs mobilières

Les actions

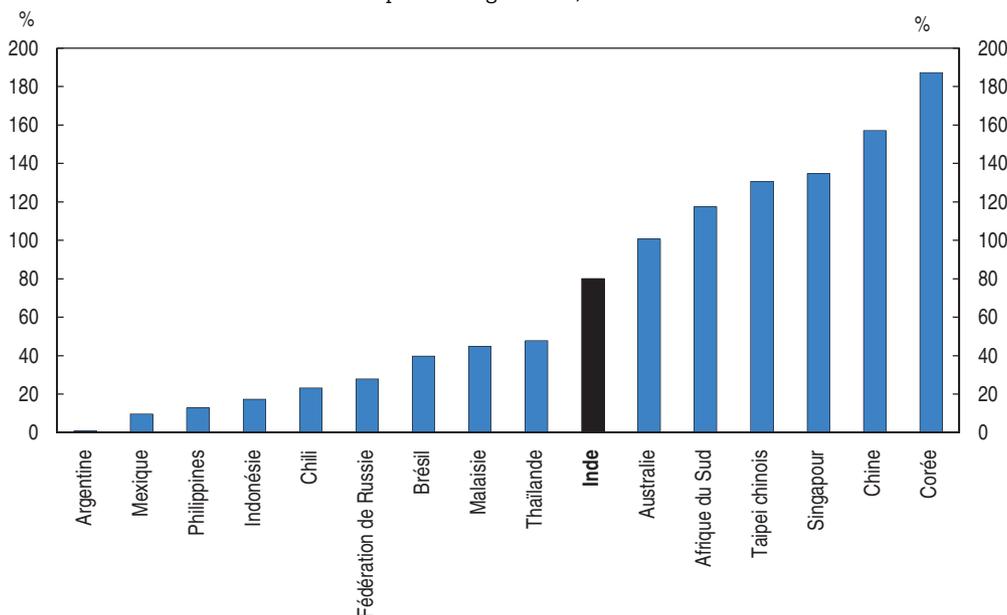
De 1993 à 2001, le ministère des Finances et la Commission des opérations de bourse de l'Inde (SEBI, *Securities and Exchange Board of India*) ont déployé des efforts de réforme énergiques afin de transformer en profondeur le marché des actions. Les changements intervenus sont assez spectaculaires (Shah et Thomas, 2000 ; Green *et al.*, 2010) :

- Un nouveau modèle de gouvernance a été mis en place pour les infrastructures financières cruciales telles que les bourses de valeurs, les dépositaires et les sociétés de compensation. Il reposait sur une séparation en trois compartiments : les actionnaires, l'équipe de direction et les sociétés financières membres de l'infrastructure considérée. La séparation de ces trois groupes avait pour but d'éviter les conflits d'intérêts. Ce modèle de gouvernance était configuré de telle manière que les actionnaires aient intérêt à assurer la liquidité des marchés, plutôt qu'à maximiser leurs dividendes.
- La négociation de parquet (cristalline) a été remplacée par des carnets d'ordres électroniques.
- Le risque de contrepartie a été éliminé par la compensation des transactions au niveau de la société de compensation. Cela s'est traduit par la mise en place d'un environnement concurrentiel, caractérisé par des barrières à l'entrée très basses et un renouvellement régulier des entreprises.
- Les maisons de titres étrangères ont été autorisées à devenir membres des bourses de valeurs, ce qui a permis aux investisseurs étrangers de réaliser leurs transactions par l'intermédiaire de leurs sociétés de bourse habituelles.
- Les certificats d'actions physiques ont été éliminés grâce à la mise en place d'un système de règlement dématérialisé au niveau de nombreux dépositaires concurrents.
- Des produits dérivés portant sur des titres et des indices ont commencé à être négociés en bourse. L'indice Nifty du *National Stock Exchange* (NSE) est ainsi devenu l'actif sous-jacent d'un des principaux produits dérivés sur indice du monde, qui est coté en Inde à la Bourse nationale des valeurs (NSE, *National Stock Exchange*), mais aussi à l'étranger sur le *Singapore Exchange* (SGX) et sur le *Chicago Mercantile Exchange* (CME), et qui se négocie également sur un marché de gré à gré entièrement extraterritorial.
- Les problèmes d'asymétries d'information ont été réduits grâce à l'amélioration des normes comptables et des règles de divulgation des informations.

- Les conditions d'accès des investisseurs institutionnels étrangers ont été assouplies au fil du temps, ce qui a permis à la fois de favoriser l'afflux de capitaux étrangers et de diversifier les points de vue sur les conditions du marché.

Graphique 4.11. **Volume de transactions boursières sur le marché au comptant**

En pourcentage du PIB, en 2009



Source : Fédération mondiale des bourses, Bourse russe (RTS, Russian Trading System) et *Indicateurs du développement dans le monde*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436347>

Le marché indien des actions a donc pris une importance considérable. Si l'on considère le volume de transactions boursières sur le marché au comptant exprimé en pourcentage du PIB, le montant total des transactions réalisées à la NSE et à la Bourse de Bombay (BSE, *Bombay Stock Exchange*) place l'Inde devant de nombreuses économies à revenu intermédiaire (graphique 4.11), et le marché des produits dérivés est encore plus liquide, la NSE se classant au cinquième rang mondial en termes de nombre de contrats négociés. De fait, c'est le seul classement mondial dans lequel l'Inde figure en bonne place dans le domaine financier. Dans le cadre global du système financier indien, le marché d'actions est le premier lieu où les techniques et la réglementation financières modernes ont pris racine. Les capacités institutionnelles et l'expérience liées à ces réformes facilitent la transformation des autres composantes du système financier. Ainsi, en 2008, elles ont servi à mettre en place un marché de contrats à terme sur devises. Néanmoins, si le marché boursier constitue un mécanisme très efficace de répartition des ressources financières pour les grandes entreprises, globalement, le système bancaire fournit toujours plus de deux fois plus de capitaux que le marché d'actions aux sociétés privées (et les emprunts obligataires ne représentent qu'une infime fraction du financement des entreprises).

Il est également frappant de constater que les coûts de fonctionnement du marché sont faibles. Les coûts de transaction versés aux entreprises de marché et aux sociétés de compensation ne sont que de 35 points de base, ce qui représente moins d'un tiers des coûts de transaction facturés sur le marché de Hong Kong, Chine, et un niveau inférieur à celui observé sur tout autre marché d'Asie, hormis le Japon. La compétitivité globale du

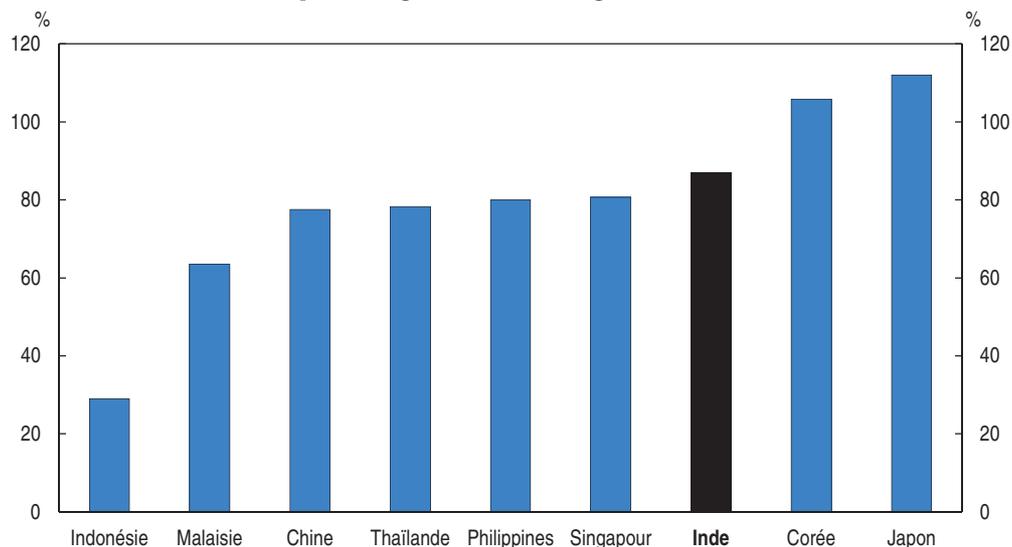
marché est cependant réduite par le niveau élevé de la taxe sur les transactions, qui est de 27 points de base. Si cette taxe était supprimée, comme au Japon, les coûts unitaires deviendraient sans doute plus faibles en Inde que dans ce pays, dans la mesure où le volume de transactions augmenterait sensiblement.

Les obligations

Le marché des obligations d'État a été mis en place presque exclusivement par la RBI. Ces dix dernières années, sa liquidité s'est sensiblement améliorée, puisque l'écart entre cours vendeur et acheteur y est un des plus bas du monde (Mohan, 2004). L'infrastructure s'est également améliorée grâce à la dématérialisation ; l'Inde est aujourd'hui dotée d'un nombre de spécialiste en valeurs émises par l'État similaire à ceux observés dans la plupart des grands pays, d'une plate-forme de négociation électronique et d'une chambre centrale de compensation. Cela dit, le volume de transactions sur le marché obligataire indien demeure modeste (graphique 4.12).

Graphique 4.12. **Volume de transactions sur obligations d'État : comparaison internationale**

2010, en pourcentage du volume d'obligations en circulation



Source : Banque de réserve de l'Inde (RBI, Reserve Bank of India), Banque asiatique de développement : AsianBondsOnline.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436366>

Cette faiblesse du volume de transactions tient à la domination du marché par des investisseurs institutionnels contraints, qui sont tenus de détenir des obligations d'État. Les banques doivent en effet conserver 23 % de leur encours net d'exigibilités à vue et à terme sous forme d'obligations d'État et 6 % auprès de la RBI, qui détient elle-même une partie de ses actifs sous forme d'obligations d'État. La plus grande société d'assurance, la Life Insurance Company of India, dont le capital est totalement aux mains de l'État, doit affecter au moins 50 % de ses fonds disponibles pour investissement à l'acquisition d'obligations d'État. Globalement, plus de 80 % de l'encours de la dette de l'administration centrale étaient aux mains d'investisseurs contraints en mars 2010, et les institutions du secteur public détenaient elles-mêmes deux tiers de l'encours de la dette. Or, ces détenteurs revendent rarement leurs titres.

La RBI a maintenant autorisé le développement de marchés de produits dérivés sur les titres d'État, même si les investisseurs étrangers ne peuvent intervenir sur ces marchés que s'ils détiennent les titres sous-jacents. Depuis la mise en place de ce marché en septembre 2009, le volume de transactions y est faible, ce qui tient essentiellement à l'illiquidité du marché des obligations d'État sous-jacentes, laquelle pose problème pour le dénouement des contrats. Le débouclage au comptant des contrats dérivés sur obligations, qui avait toujours été interdit, a fini par être autorisé par la RBI en mars 2011. Cela devrait permettre une expansion considérable du marché des produits dérivés sur instruments à taux fixe. Une amélioration du marché des obligations d'État s'impose à divers égards. Elle pourrait passer par le développement du marché des instruments financiers à échéance de 15 jours à un an, la mise en place d'un meilleur système de tenue de marché, et l'élargissement du champ des ventes à découvert. Par ailleurs, la faiblesse du volume de transactions expose le marché à des manipulations et à une volatilité excessive. L'absence d'une palette satisfaisante de marchés de produits dérivés a réduit l'efficacité du mécanisme de transmission de la politique monétaire, de sorte que la nouvelle mesure adoptée constitue une avancée en termes de fluidification du marché.

Le marché des obligations de sociétés ne s'est pas développé dans toute la mesure du possible en Inde. Cela tient en partie à l'absence d'un marché des obligations d'État pleinement développé et liquide. L'existence d'un marché liquide des titres d'État est en effet nécessaire au bon fonctionnement du marché des obligations de sociétés, le premier permettant aux opérateurs de se couvrir contre le risque de taux d'intérêt et aux prix de se former de façon rationnelle sur le second. À la fin de 2010, l'encours d'obligations de sociétés ne représentait que 3.3 % du PIB, contre 10.6 % en Chine, où ce marché se développe rapidement depuis 2007. En outre, ce marché est illiquide et pâtit de l'absence de conditions d'émission normalisées. Des mesures ont été prises pour améliorer le fonctionnement de ce marché : la Commission des opérations de bourse de l'Inde (SEBI, *Securities and Exchange Board of India*) a imposé un système de compensation centralisée des obligations de sociétés, et la RBI autorise les banques à enregistrer des obligations de société du secteur des infrastructures dans leur bilan en tant qu'actifs détenus jusqu'à l'échéance. Cela signifie qu'elles ne doivent pas les enregistrer à leur valeur de marché tous les ans. De plus, la RBI a autorisé le lancement d'un marché des contrats d'échange sur risque de défaillance (CDS, *Credit Default Swaps*) en février 2011. Néanmoins, la taille de ce marché est extrêmement limitée, car seules les sociétés détenant l'obligation sous-jacente à un CDS sont autorisées à acquérir ce contrat d'échange. Les opérateurs qui souhaitent intervenir sur ce marché sont soumis à des exigences de fonds propres élevées, ce qui exclut sans doute la plupart des spécialistes en valeurs émises par l'État. Il est quasiment certain que ces dispositions vont limiter la croissance du marché des CDS à court terme et, partant, nuire au développement du marché des obligations de sociétés. Pour l'heure, les investisseurs étrangers ne peuvent acheter librement des obligations de ce type en raison des restrictions relatives aux mouvements de capitaux. En septembre 2010, le gouvernement a porté de 5 milliards USD à 20 milliards USD l'encours maximum d'obligations de sociétés pouvant être détenu par des étrangers. Ce plafond a de nouveau été relevé, de 20 milliards USD, en février 2011, sous réserve que les sommes considérées soient investies dans le secteur des infrastructures. La méthode de ventilation retenue pour ces quotas n'est cependant pas idéale, puisqu'elle repose sur des interventions administratives. Il serait préférable que la RBI vende ces quotas aux enchères.

Gestion d'actifs

En Inde, le secteur de la gestion d'actifs se divise en trois grands segments : assurance vie, fonds de placement et fonds de pension. La gestion de patrimoine privé, le capital-risque, les fonds de capital-investissement et les fonds spéculatifs n'y occupent pour leur part qu'une place relativement modeste. Les trois principaux segments offrent pour l'essentiel le même service aux investisseurs : une gestion professionnelle de l'épargne et une certaine dose de gestion du risque dans le cas de l'assurance vie et des pensions. Ils en viennent progressivement à offrir les mêmes produits financiers, mais agencés selon des modalités variées et avec des conséquences fiscales différentes pour les investisseurs. Ainsi, la partie de l'assurance vie qui connaît le développement le plus rapide est celle des contrats adossés à des fonds communs de placement (en unités de compte), grâce auxquelles une personne place une partie de sa prime annuelle dans un fonds spécifique. À la fin du contrat, elle reçoit la contrepartie de la valeur exacte de ses parts dans le fonds. Ces types de placements ont toutes les caractéristiques des fonds de placement, seule l'appellation diffère. Enfin, le segment des pensions se décompose lui-même en deux branches : la première concerne l'assurance-vie, la seconde le Régime national de retraite (National Pension Scheme, NPS), sous le contrôle de l'État. Dans ce dernier régime, l'investisseur peut choisir le fonds dans lequel il va placer le solde de son compte.

Le secteur de l'assurance vie, tout comme celui des fonds de placement, a connu une évolution considérable ces vingt dernières années, période au cours de laquelle ils sont été ouverts au secteur privé. En 2002, le secteur des fonds de placement a connu une crise lorsque le fonds public UTI n'a pas été en mesure d'offrir effectivement les rendements qu'il avait promis sur certains produits garantis. En conséquence, il a cessé d'occuper une place prépondérante sur le marché et à la fin de mars 2010, le secteur privé représentait 78 % des actifs en fonds de placement. Le total des actifs confiés en gestion s'établissait pour sa part juste en dessous des 10 % du PIB. Cette proportion est très faible, même à l'aune d'autres économies émergentes, par exemple le Brésil, où les actifs gérés par les fonds de placement représentent l'équivalent de 39 % du PIB.

Le secteur de l'assurance vie a été lui aussi ouvert au secteur privé, mais pas avant la fin du siècle dernier. Avant 2000, seule une compagnie d'assurances appartenant à l'État avait été autorisée à exercer. Depuis lors, vingt-deux compagnies privées sont arrivées sur le marché, mais en 2010, elles ne représentaient toujours que 30 % du revenu total des primes et juste 18 % des actifs. Le secteur privé était principalement actif dans les contrats en unités de compte, tandis que l'essentiel des engagements de la société publique était constitué de contrats d'assurance vie classiques offrant des rendements garantis. Toujours en 2010, le total des actifs gérés représentait 14 % du PIB pour l'assurance classique et les pensions, tandis que les polices en unités de compte équivalaient à 5.3 % du PIB. Les contrats en unités de compte sont principalement détenus par des particuliers et leurs avoirs sont aujourd'hui quasiment équivalents aux montants investis par les ménages dans les fonds de placement. Au total, le coût annuel de gestion de ces fonds représente 4.4 % des actifs gérés.

Le secteur des fonds de pension a été réformé en 2004. Jusqu'à cette date, il était dominé par une compagnie publique, la Life Insurance Company of India et par le Fonds de prévoyance pour les salariés (« Employee Provident Fund »). Depuis lors, le gouvernement a créé le Régime national de retraite (NPS). Ce fonds était destiné à l'origine à remplacer le

régime de pension à prestations définies offert aux fonctionnaires par un régime à cotisations définies ; au moment de sa retraite, chaque cotisant doit consacrer 40 % de son solde cumulé à l'acquisition d'une rente auprès d'une compagnie d'assurance vie. En 2010, vingt-deux États avaient choisis d'y affilier leurs salariés. En outre, depuis 2009, il est ouvert à tous. Les cotisants ont le choix entre trois fonds (actions, emprunts d'État, autres obligations), dont tous obéissent à des règles de gestion passive visant, pour le fonds en actions, à reproduire la performance des indices BSE et NSE.

La gestion des fonds du NPS a été confiée à un certain nombre de sociétés dont la plupart appartenaient au départ au secteur public, mais avec l'ouverture à d'autres cotisants éventuels, plusieurs gestionnaires appartenant au secteur privé ont été agréés. Les honoraires de gestion, fixés par l'Autorité chargée de la réglementation et du développement des organismes de retraite (PFRDA, *Pension Fund Regulatory and Development Authority*), sont extrêmement faibles (0.0009 %). Ce pourcentage est à l'évidence insuffisant. À titre de comparaison, les honoraires de gestion du « Thrift Savings Plan », le régime de retraite à cotisations définies proposé aux salariés de l'administration fédérale aux États-Unis, sont, avec 2.8 points de base, 300 fois supérieurs. Ces honoraires de gestion (très faibles si l'on se réfère à la norme internationale) ont été définis à l'issue d'une procédure d'appel d'offres qui devrait être mise en œuvre pour le NPS aussi.

Les autres frais administratifs du NPS, bien que modestes dans l'absolu, constituent peut-être un obstacle pour les personnes dont les cotisations sont très faibles. Au niveau de contribution minimal, les frais administratifs représentent 12 % de la cotisation les premières années. Cela étant, ramenés à une moyenne sur la durée de cotisation pendant toute une vie, ils peuvent ne plus représenter que 0.6 % de la moyenne des actifs gérés. Pour atténuer le coût initial de l'adhésion au NPS, le gouvernement a introduit le *Swavalamban Scheme*, qui prévoit que l'administration centrale versera 1 000 INR par an sur chaque nouveau compte NPS ouvert pendant l'année 2010-11 et ce, pendant les 5 prochaines années. En revanche, en l'absence de cotisations obligatoires ou automatiques, il sera difficile d'accroître le nombre des cotisants. De plus, si le produit est proposé par le secteur privé, les coûts risquent d'augmenter de manière spectaculaire.

À terme, un certain nombre d'améliorations pourraient être apportées à la structure même du NPS. Premièrement, l'administration et le contrôle exécutif du régime devraient être retirés à l'organisme chargé de la réglementation du NPS et des autres pensions. Deuxièmement, il conviendrait de clarifier les responsabilités fiduciaires des administrateurs de la nouvelle organisation, comme c'est le cas pour tous les autres administrateurs. Pour les personnes ayant les revenus les plus faibles, on pourrait concevoir qu'il faille au préalable cotiser au NPS pour pouvoir accéder à d'autres régimes publics plus attractifs, par exemple pour les soins de santé. Dans les zones urbaines, on pourrait aussi envisager de rendre les cotisations obligatoires aussi bien pour les salariés des sociétés du secteur dit formel que pour les personnes travaillant au sein de petites structures moins « organisées ». L'introduction en 2011 du nouveau projet de loi sur la Pension Fund Regulatory and Development Authority, indispensable car le premier projet de loi présenté en 2005 n'avait jamais donné lieu à un vote, offre une occasion de mettre en œuvre ces réformes.

Les placements financiers effectués dans les trois secteurs cités sont supervisés par trois organismes de réglementation distincts, qui ont des philosophies différentes. D'une manière générale, l'autorité de réglementation de l'assurance-vie s'est montrée la plus

généreuse en termes de coûts et de commissions admissibles, tandis que l'instance de réglementation des pensions a imposé des honoraires de gestion des placements difficilement tenables. L'autorité de surveillance des marchés boursiers a de son côté mis l'accent sur la réduction des coûts d'investissement dans les fonds de placement. Les droits d'entrée ont ainsi été interdits et un plafond de 2 ¼ % a été imposé sur les frais de gestion, avec un plafond distinct pour l'administration et la rémunération du fondateur du fonds. Cette disparité a abouti à des arbitrages réglementaires, les sociétés de gestion de fonds préférant distribuer les parts de fonds de placement sous la forme de contrats en unités de compte.

L'émergence d'arbitrages réglementaires de ce type a entraîné un conflit entre l'autorité de surveillance des marchés boursiers et l'instance de réglementation des assurances, qui a finalement été tranché lorsque le ministre des Finances a donné à l'instance de réglementation des assurances la compétence sur les contrats en unités de compte. Par la suite, celle-ci a décidé que toutes les polices en unités de compte devraient être souscrites pour cinq ans au minimum et que les frais annuels ne pourraient dépasser 4 % des actifs pour des placements à cinq ans. À l'évidence, les conditions sont beaucoup plus favorables pour ceux qui proposent des contrats en unités de compte que les règles appliquées au secteur des fonds de placement. En outre, la longueur de la durée minimale de placement peut entraîner une mévente des produits. De ce fait, les frais maximum autorisés pour les contrats en unités de compte devraient être alignés sur ceux pratiqués pour les fonds de placement.

Dispositions juridiques et réglementaires

Parmi les lois régissant le secteur financier, nombreuses sont celles qui ont été conçues il y a plusieurs décennies, à une époque où le paysage de la finance était très différent de ce qu'il est aujourd'hui. De nouvelles législations ont été adoptées ces dernières années, par exemple la Loi de 2005 sur la réglementation des sociétés spécialisées dans les informations relatives au crédit (« Credit Information Companies Regulation Act »), la Loi de 2006 sur les titres d'État (« Government Securities Act ») ou la Loi de 2007 sur les systèmes de paiement et de règlement – (« Payment and Settlement Systems Act »). Cela étant, la nécessité d'une poursuite des changements et d'une refonte beaucoup plus profonde du cadre législatif a été mise en évidence pendant la crise financière mondiale, qui a également mis en lumière des problèmes tels que le sauvetage organisé des banques et des institutions financières, au plan intérieur comme au plan international, la coopération réglementaire des pays d'accueil pour l'échange de renseignements ou encore le nécessaire alignement des Normes comptables indiennes (« Indian Accounting Standards ») sur les Normes internationales d'information financière (« International Financial Reporting Standards »). Les autorités ont pris acte de cette urgence à réexaminer et moderniser la législation et elles ont annoncé la création d'une Commission de réforme de la législation relative au secteur financier (« Financial Sector Legislation Reforms Commission ») qui rendra son premier rapport en 2013. Le Budget 2011 annonçait la modernisation d'un certain nombre de lois relatives au secteur financier, dans les domaines de l'assurance, des retraites et de l'affacturage. Ces dernières dispositions marquent une étape importante dans l'expansion du financement des transactions commerciales, les intérêts des banques étant préservés par l'établissement d'un registre du crédit centralisé. Le budget envisage aussi la création d'un fonds de garantie du risque hypothécaire (Mortgage Risk Guarantee Fund, MRGF) qui réduira le

risque de crédit auquel sont confrontées les banques lorsqu'elles financent des achats de logements par des ménages à faible revenu.

Actuellement la réglementation des marchés de capitaux est assurée par six organismes (voir l'encadré 4.3) dont les compétences s'étendent aux banques, aux marchés de valeurs mobilières et aux intermédiaires financiers. Il s'agit d'une structure globale complexe, caractérisée par des superpositions de mandats et d'institutions qui, dans au moins un cas (celui du ministère des Affaires relatives aux Consommateurs), sont très éloignées du monde de la finance. Le marché des valeurs mobilières est bien réglementé grâce à la SEBI. Beaucoup de ces instances de réglementation se distinguent par le fait qu'elles sont chargées du développement aussi bien que de la réglementation de la branche du secteur financier relevant de leurs compétences et de ce fait, il peut arriver qu'une autorité défende d'abord les intérêts des professionnels de son secteur plutôt que ceux des utilisateurs. D'une manière générale, cette structure se heurte à différents problèmes de plusieurs types, sur lesquels il conviendra que la future Commission de réforme de la législation relative au secteur financier se penche :

- Le système indien de réglementation est le théâtre de divers conflits d'intérêts. Ceci est particulièrement vrai pour la Banque de réserve de l'Inde (Khatkhate, 2005 ; Chandavarkar, 2005) où ces conflits ont pour origine : i) l'exercice de la politique monétaire et les activités de banque d'investissement ; ii) l'exercice de la politique monétaire et la réglementation bancaire ; enfin iii) la double mission de la RBI, à la fois autorité de réglementation et acteur du marché.
- Les opérations financières sur les marchés organisés sont réglementées par la SEBI, par la Banque de réserve et par la Commission des marchés à terme (FMC, Forward Markets Commission). Cette situation aboutit au sein des sociétés financières privées à des compartimentages qui sont sources d'inefficience, car cela les oblige à créer des structures qui respectent l'environnement réglementaire correspondant à leur activité : par exemple, une société de courtage opérant sur le marché boursier (où elle est sous la tutelle de la SEBI) devra créer une filiale distincte pour intervenir sur les marchés à terme de matières premières (réglementé par la FMC) et une autre pour se positionner en tant que spécialiste en valeurs émises par l'État (activité qui est du ressort de la Banque de réserve).
- Lorsque le système financier était dominé par des entreprises du secteur public considérées comme une extension de l'État, certains aspects juridiques formels de la procédure réglementaire ont été négligés. Aujourd'hui, une procédure juridique moderne devrait comporter au moins les aspects suivants : i) la rédaction d'une législation dérivée avec consultation du public, dans le respect de la transparence, pour éviter les erreurs et réduire les risques juridiques ; ii) le respect de la procédure régulière par la mise en œuvre d'un processus quasi-judiciaire ; iii) la prise de décisions circonstanciées diffusées dans le domaine public ; iv) l'existence d'une procédure d'appel devant un tribunal spécialisé, permettant la constitution d'une jurisprudence dans la tradition du « common law » ; enfin, v) une exigence de transparence totale de tous les aspects de la procédure juridique grâce à l'Internet.

La Banque de réserve de l'Inde est chargée de la surveillance des banques et exerce par ailleurs les fonctions habituelles d'une banque centrale. Plusieurs éléments plaident en faveur d'une séparation de ces deux fonctions. De fait, les banques centrales peuvent se retrouver en conflit entre la nécessité de maîtriser l'inflation et la nécessité de préserver la

Encadré 4.3. Institutions de réglementation des marchés financiers en Inde**Banque de réserve de l'Inde (RBI, Reserve Bank of India)**

- Possède et gère un service de conservation d'obligations, une bourse d'obligations et exerce certaines fonctions de paiement.
- Possède une banque de développement.
- Gère la Société d'assurance des dépôts et de garantie des crédits (« Deposit Insurance and Credit Guarantee Corporation »).
- Réglemente les banques.
- Réglemente les sociétés financières non bancaires.
- Réglemente les organismes de microcrédit.
- Effectue des opérations de banque d'investissement pour le compte de l'État.
- Réglemente le système de paiement.
- Réglemente les transactions de gré à gré sur emprunts d'État.
- Réglemente les marchés de devises et les produits dérivés sur devises ou taux d'intérêt.
- Diffuse la réglementation relative aux obligations émises par les entreprises.
- Diffuse la réglementation relative aux produits dérivés sur devises ou sur taux d'intérêt négociés sur les marchés organisés.
- Gère le système de contrôle des mouvements de capitaux.

Commission des opérations de bourse de l'Inde (SEBI, Securities and Exchange Board of India)

- Réglemente les marchés d'actions au comptant et les marchés de produits dérivés sur actions, y compris l'infrastructure financière et les participants.
- Réglemente les fonds de placement.
- Diffuse la réglementation relative aux obligations émises par les entreprises et aux obligations d'État.
- Réglemente les contrats à terme sur taux d'intérêt et sur devises.
- Fait respecter la réglementation prudentielle applicable aux investisseurs institutionnels étrangers qui interviennent sur les marchés réglementés par la SEBI.

Commission des marchés à terme (FMC, Forward Markets Commission)

- Réglemente les contrats à terme sur matières premières négociés sur les marchés organisés, sous la supervision du ministère des Affaires relatives aux consommateurs.

Autorité chargée de la réglementation et du développement des assurances (IRDA, Insurance Regulatory and Development Authority)

- Réglemente l'assurance non vie.
- Réglemente l'assurance vie.
- Réglemente les contrats en unités de compte.

Autorité chargée de la réglementation et du développement des organismes de retraite (PFRDA, Pension Fund Regulatory and Development Authority)

- Réglemente tous les aspects du Régime national de retraite.

Tribunal de recours pour les valeurs mobilières (SAT, Securities Appellate Tribunal)

- Cour d'appel pour les décisions réglementaires prises par la SEBI.

stabilité financière (et lorsqu'elles gèrent en plus la dette de l'État, il peut y avoir un conflit entre la nécessité de minimiser les coûts de l'emprunt et celle de maîtriser l'inflation). À l'inverse, si l'on isole les fonctions de surveillance financière, des problèmes de coordination peuvent survenir entre l'autorité de surveillance, la banque centrale et l'administration fiscale. L'argument en faveur ou en défaveur d'une autorité de tutelle financière unique dépend également du degré de chevauchement des activités des sociétés financières. Quoi qu'il en soit, on ne dispose à ce jour que de peu d'éléments factuels prouvant la supériorité de l'un ou l'autre système : pendant la crise financière récente, les deux types de systèmes ont tous deux connu des problèmes, et il n'y donc pas de solution unique. Tout bien considéré, il semblerait que la structure existante fonctionne bien pour le moment, même si la RBI a trop souvent tendance (quoique de moins en moins) à édicter des réglementations qui interfèrent avec les décisions opérationnelles normales des banques. Les réformes doivent être guidées par les particularités nationales, ce qui, dans le cas de l'Inde, justifierait l'abandon d'un certain nombre de fonctions de régulation et de propriété actuellement confiées à la RBI, de façon que celle-ci puisse se concentrer sur ses missions essentielles, la réglementation des banques et la maîtrise de l'inflation.

Pour réduire les éventuels conflits d'intérêts au sein de la RBI, une Agence nationale de gestion du Trésor (« National Treasury Management Agency », NTMA) est en cours de création. Elle interviendra en qualité d'agent de la Division du budget de la Direction des affaires économiques au sein du ministère des Finances (Aziz, 2008). Cette agence devrait faciliter les prises de décisions de la RBI en minimisant les prétentions conflictuelles, avoir des retombées budgétaires positives parce qu'il sera possible de faire appel à une banque d'investissement professionnelle sans qu'il y ait conflit d'intérêts, et faciliter le fonctionnement du marché des obligations. Une volonté politique forte sera requise pour éviter le piège des retards ayant compliqué le démarrage de la PFRDA.

Des économies d'échelle et de gamme pourraient être réalisées en regroupant au sein d'une seule entité la supervision de toutes les activités financières sur des marchés organisés, au comptant et pour les produits dérivés, de gré à gré ou sur les marchés boursiers, pour toutes les catégories d'actifs. Cela supposerait de fusionner au sein d'un seul organisme les fonctions de la RBI relatives aux marchés des obligations et au marché des devises, les fonctions de la SECI relatives au marché boursier et les fonctions de la FMC relatives aux contrats à termes sur matières premières. En conséquence, il serait nécessaire de remplacer par une nouvelle législation unique la Loi de 2006 sur la modification de la RBI (« RBI Amendment Act »), la Loi sur la réglementation des contrats à terme (« Forward Contracts Regulation Act »), la Loi relative à la réglementation des contrats sur valeurs mobilières (« Securities Contracts [Regulation] Act ») et la Loi sur la SEBI (« SEBI Act »).

Le système actuel d'assurance des dépôts devrait être réformé. Une nouvelle Société d'assurance des dépôts (« Deposit Insurance Corporation, DIC) devrait être créée pour reprendre les missions de la Deposit Insurance and Credit Guarantee Company (DICGC). Elle devra surveiller les banques indépendamment du régulateur bancaire, facturer des primes d'assurance aux banques dont les risques fluctuent, veiller à ce que les banques les plus fragiles soient fermées ou fusionnées avant qu'elles soient en faillite technique et servir de vecteur de soutien budgétaire dans les cas où une banque, de fait défailtante, sera considérée comme «trop grande pour faire faillite ». À l'heure actuelle, c'est la RBI qui détient l'établissement d'assurance des dépôts. Cependant, le paiement des sommes au titre de l'assurance des dépôts est une opération budgétaire : par conséquent, la DIC devra

être une filiale à part entière du ministère des Finances, qui prendra en dernier ressort les décisions relatives à l'utilisation des ressources des contribuables, à la place de la RBI. La DIC devra aussi prendre des décisions difficiles en matière de péréquation. Les banques commerciales agréées ont contribué à hauteur de 93 % aux primes versées à l'actuelle Société d'assurance des dépôts et de garantie des crédits (« Deposit Insurance and Credit Guarantee Corporation »), mais elles n'ont généré aucune créance. En revanche, les banques coopératives ont généré des créances représentant plus du double des primes qu'elles ont acquittées.

Même si toutes les réformes envisagées sont adoptées, il restera encore en Inde sept organismes de tutelle dans la sphère financière (RBI, SEBI, PFRDA, IRDA, NTMA, DIC et SAT). Étant donné la complexité croissante du système financier, les lacunes, les chevauchements ou les conflits entre eux provoquent de plus en plus de problèmes. Par exemple, comme déjà indiqué, un litige a opposé en 2010 la SEBI et l'IRDA à propos du traitement réglementaire des compagnies d'assurances proposant des produits de gestion de fonds. Nombre de difficultés de la sorte perdurent ainsi sans trouver de solution. Par ailleurs, la fonction consistant à préserver la stabilité financière requiert une coordination étroite entre les organismes de tutelle financière qui tient à la nécessité d'engager de nouveaux travaux sur les procédures de faillites, d'imposer des normes de fonds propres contracycliques et d'apporter une réponse à la crise, dans un contexte marqué par la domination croissante de grandes institutions financières complexes évoluant au sein d'un système financier plus interdépendant que jamais.

C'est pour relever ces défis que l'Inde a créé récemment un nouvel organisme, le Conseil de stabilité et de développement du secteur financier (« Financial Stability and Development Council », FSDC), dont le rôle sera d'améliorer le fonctionnement du système financier à plusieurs égards : stabilité financière ; développement du secteur financier ; coordination inter-réglementaire ; éducation financière ; inclusion financière ; supervision macroprudentielle, notamment surveillance du fonctionnement des grands conglomerats financiers ; enfin, coordination des relations avec les organismes internationaux du secteur financier, au nombre desquels le Groupe d'action financière (GAFI), dont l'Inde est devenue membre en 2010 pour participer aux efforts internationaux de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Le FSDC est un conseil dont les membres sont dotés d'un pouvoir de réglementation. Il est présidé par le ministre des Finances et possède un secrétariat permanent. Il contribuera sans doute à résoudre les litiges entre les différents organismes existants.

Conclusions

Le système financier indien a progressé de manière considérable depuis sa libéralisation dans les années 90. Dans le secteur bancaire, un nombre limité de nouveaux acteurs ont été autorisés à entrer sur le marché, ce qui a entraîné sa transformation. Un marché boursier de niveau international a vu le jour, complété par des marchés de produits dérivés sur actions larges et animés. On a aussi vu émerger un secteur de la microfinance qui a rapidement pris de l'ampleur, ce qui a donné aux ménages à faibles revenus la possibilité d'accéder au crédit, ce que le système bancaire n'aurait pas permis et qui contribue à faciliter l'inclusion financière. Cependant, il subsiste encore des traces de l'ancien système. La Banque de réserve continue à considérer que la microgestion du système bancaire fait partie de ses attributions et qu'elle peut décider à quels secteurs les concours bancaires doivent être attribués. Le principal marché potentiel des capitaux, celui

des obligations d'État, manque singulièrement de dynamisme et pâtit du fait que c'est un seul et même organisme qui en est à la fois le propriétaire, l'exploitant et l'autorité de réglementation. Cette situation fait obstacle au développement d'un marché intégré des obligations, des devises et des produits dérivés (« Bond-Currency-Derivative nexus ») et gêne la transmission des impulsions données par la politique monétaire. Parallèlement, le cadre juridique est daté, s'appuyant dans une large mesure sur des textes législatifs rédigés bien avant que les actuels marchés de capitaux aient vu le jour ; en outre, et en partie pour cette raison, les acteurs ont tendance à se référer non à la primauté du droit, mais à des décisions administratives qui sont dès lors sans appel.

L'économie a très bien réagi à la libéralisation de la décennie 90 et le taux d'épargne a progressé pour atteindre des niveaux comparables à ceux observés dans les économies de l'Asie de l'Est en période de forte croissance. La difficulté pour les autorités va consister maintenant à mettre en place une seconde vague de réformes financières qui garantiront une utilisation optimale de l'épargne (encadré 4.4).

Encadré 4.4. **Synthèse des recommandations de réforme financière**

Des efforts supplémentaires de mise en œuvre sont nécessaires pour que les institutions suivantes puissent fonctionner pleinement :

- Agence nationale de gestion du Trésor (« National Treasury Management Agency »).
- Autorité chargée de la réglementation et du développement des organismes de retraite (« Pension Fund Regulatory and Development Authority »).
- Conseil de stabilité et de développement du secteur financier (« Financial Stability and Development Council »).
- Commission de réforme de la législation relative au secteur financier (« Financial Sector Law Reforms Commission »).

De nouvelles initiatives des pouvoirs publics seraient également salutaires pour :

Donner plus de latitude pour les opérations bancaires

- Prévoir une réduction progressive de la proportion des obligations d'État devant être détenues par les banques.
- Arrêter un plan destiné à mettre fin aux prêts prioritaires.
- Libéraliser les taux d'intérêt sur les dépôts.

Améliorer la concurrence dans le système bancaire

- Mettre en place une société d'assurance des dépôts digne de ce nom.
- Recapitaliser les banques du secteur public grâce à des émissions d'actions qui seront proposées au public.
- Abaisser les obstacles à l'entrée pour les banques et les activités bancaires.

Réduire les conflits d'intérêts au sein de la RBI

- La banque NBARD devrait être cédée à l'État par la RBI.
- La NBARD, en sa qualité de principal bailleur de fonds des banques coopératives, ne devrait pas être aussi chargée de leur réglementation.
- La RBI devrait vendre au secteur privé son marché électronique des obligations d'État et sa chambre de compensation.

Encadré 4.4. Synthèse des recommandations de réforme financière (suite)

- Transférer la réglementation des marchés des changes et du marché des obligations publiques de la RBI à la SEBI.
- L'agence nationale de gestion du Trésor (National Treasury Management Agency) devrait émettre des emprunts pour le compte des États.

Améliorer la structure réglementaire

- Mettre sur pied un Tribunal de recours pour les services financiers (« Financial Services Appellate Tribunal »).
- Rappeler avec force la primauté du droit dans la Loi sur la gestion des devises (« Foreign Exchange Management Act »).
- Modifier les contrôles des mouvements de capitaux de manière à autoriser davantage d'investissements étrangers sur le marché des emprunts d'État et des obligations émises par des entreprises.
- La réglementation des activités des gestionnaires d'actifs (assurance vie, fonds de placement et fonds de pension) devrait être harmonisée.
- Les fonctions d'exploitation et celles de réglementation du Régime national de retraite ne devraient pas être confondues.

Améliorer le fonctionnement des marchés

- Sur le marché obligataire, réduire la domination des investisseurs contraints de détenir des obligations d'État.
- Permettre une participation directe plus forte sur le marché des obligations d'État.
- Introduire des échéances standard pour les obligations émises par les entreprises.
- Élargir les possibilités de négociation des contrats d'échange sur les risques de défaillance d'entreprises.
- Faciliter l'introduction de nouveaux produits de placement.
- Réduire les taxes sur les transactions (droit de timbre et taxe sur les transactions sur valeurs mobilières).
- Réduire les obligations de connaissance de la clientèle pour les clients accédant à des services bancaires à partir de leur téléphone portable.

Notes

1. Ce chapitre s'appuie pour partie sur les travaux de Shah et Patnaik (2011).
2. Ce niveau de marge d'intermédiation est sensiblement inférieur à celui observé dans un certain nombre d'autres économies de marché émergentes (Brésil, Fédération de Russie et Indonésie, par exemple) et similaire à celui constaté en Afrique du Sud. Néanmoins, il demeure supérieur de 80 points de base environ à celui observé dans les économies avancées dont les banques n'ont pas été fortement affectées par la crise bancaire de 2007-09 (Australie, Canada, Corée et Singapour, par exemple).
3. La résilience du système bancaire de l'Inde sera étudiée de manière approfondie dans le contexte de l'examen qui sera prochainement réalisé au titre du Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale.
4. Sous la pression du gouvernement, les banques ont tenté de mettre en place des comptes « de base » destinés aux clients à bas revenu et, de fait, elles détenaient trois fois plus de comptes de ce type que les IMF. Néanmoins, 10 % seulement de ces comptes sont effectivement utilisés – la plupart sont dormants et servent uniquement aux banques à montrer qu'elles respectent les objectifs fixés par le gouvernement.

Bibliographie

- Aleem, I. (1990), « Imperfect Information, Screening and the Costs of Informal Lending: A Study of a Rural Credit Market in Pakistan », *World Bank Economic Review*, vol. 4, n° 3.
- Aniket, K. (2010), « Beyond Microcredit: Giving the Poor a Way to Save Their Way out of Poverty », Trinity College, Université de Cambridge, document interne, février.
- Autorité de régulation des télécommunications de l'Inde (*Telecom Regulatory Authority of India*) (2010), *Consultation Paper on Quality of Service Requirements for Delivery of Basic Financial Services Using Mobile Phones*, Consultation Paper n° 13.
- Aziz, J. (2008), *Establishing a National Treasury Management Agency, Report of the Working Group on Debt Management*, Direction des affaires économiques, ministère des Finances, New Delhi.
- Baht, N. et Y. Thorat (2001), « India's Regional Rural Banks: The Institutional Dimension of Reforms », *Journal of Micro Finance*, vol. 3, n° 1.
- Banerjee, A. et E. Duflo (2007), « The Economic Lives of the Poor », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, n° 1.
- Banerjee, A. et E. Duflo (2010), « Giving Credit Where it is Due », document interne, mars, MIT.
- Banerjee, A., E. Duflo, R. Glennerster et C. Kinnan (2010), « The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation », document interne, MIT.
- Chandavarkar, A. (2005), « Towards an Independent Federal Reserve Bank of India: A Political Economy Agenda for Reconstitution », *Economic and Political Weekly*, 27 août, New Delhi.
- Collins, D., J. Morduch, S. Rutherford et O. Ruthven (2009), *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Cornett, M., L. Guo, S. Khaksari, et H. Tehranian (2010), « The Impact of State Ownership on Performance Differences in Privately-Owned Versus State-Owned Banks: An International Comparison », *Journal of Financial Intermediation*, vol. 19, n° 1.
- Das, A., N. Ashok et S.C. Ray (2005), « Liberalisation, Ownership and Efficiency in Indian Banking », *Economic and Political Weekly*, 19 mars, New Delhi.
- Das, D. (2009), « Role of Financial Intermediation in Promoting Productivity Growth: Evidence from India », communication présentée à l'*Indira Gandhi Institute of Development Research*, à l'occasion de l'*Annual Money and Finance Conference*, organisée en janvier, à Mumbai.
- FMI (Fonds monétaire international) (2010a), « Vietnam: 2010 Article IV Consultation – Staff Report », *IMF Country Report* n° 10/281, Washington DC.
- FMI (2010b), *Global Financial Stability Report*, octobre, Washington DC.
- Green, C., R. Manos, V. Murinde et N. Suppakitjarak (2010), « Share Liquidity and Market Microstructure Reform: The Case of Screen-based Trading in Mumbai », *Asia-Pacific Journal of Financial Studies*, vol. 39, Issue 3.
- Gupta, P., K. Kochhar et S. Panth (2011), « Bank Ownership and the Effects of Financial Liberalization: Evidence from India », *IMF Working Paper*, n° 11/50.
- Harper, M. (2002), « Promotion of Self Help Groups under the SHG Bank Linkage Programme in India », document présenté au séminaire sur le SHG-Bank Linkage Programme, NBARD, New Delhi.
- ICRA (2010), « Proposed Basel III Guidelines: A Credit Positive for Indian Banks », Gurgaon, septembre.
- Institut de finance internationale (2010), *Interim Report on the Cumulative Impact on the Global Economy of Proposed Changes in the Banking Regulatory Framework*, Washington DC.
- Jayadev, M. et R. Sensarma (2007), « Mergers in Indian Banking: An Analysis », document interne, Indian Institute of Management, Bangalore.
- Kaur, P. et G. Kaur (2010), « The impact of Mergers on the Cost Efficiency of Indian Commercial Banks », *Eurasian Journal of Business and Economics*, vol. 3, n° 5.
- Khatkhate, D. (2005), « The Reserve Bank of India: A Study in the Separation and Attrition of Powers », in D. Kapur et P.B. Mehta (dir. publ.), *Public Institutions in India: Performance and Design*, Oxford University Press.
- Kumar, S. et R. Gulati (2010), « Dynamics of Cost-Efficiency in Indian Public Sector Banks: A Post-Deregulation Experience », document présenté à la douzième *Annual Conference on Money and Finance in the Indian Economy*, organisée en mars à Mumbai.

- Mihaljek, D. (2010), « Domestic Bank Intermediation In Emerging Market Economies during the Crisis: Locally Owned versus Foreign-Owned Banks », in *The Global Crisis and Financial Intermediation in Emerging Market Economies*, BIS Paper 54, Banque des règlements internationaux (BRI), Bâle.
- Ministère des Finances (1991), *Economic Survey*, New Delhi, février.
- Mistry, P.S. (2007), « The Mumbai-IFC Report: of Discourse, Garlands and Brickbats! », *Business Standard*, 10 juin.
- MIX (MicroFinance Information Exchange) (2010), *2009 MIX Global 100: Ranking of Microfinance Institutions*, The MicroFinance Information Exchange, janvier, Washington DC.
- Mohan, R. (2004), « A Decade of Reforms in Government Securities Market in India and the Road Ahead », document présenté à la conférence annuelle de la *Fixed Income Money Market Dealers Association of India* et de la *Primary Dealers Association of India*, organisée le 20 mars à Doubaï.
- Narasimham, M. (1998), *Second Committee on Banking Sector Reforms*, Banque de réserve de l'Inde (RBI, Reserve Bank of India).
- OCDE (2010), « Summary Record of the RBI-OECD Workshop Delivering Financial Literacy: Challenges, Strategies And Instruments », Bangalore.
- Rajan, R. (2009), *A Hundred Small Steps: Report of the Committee on Financial Sector Reforms*, Planning Commission, août, New Delhi.
- RBI (Reserve Bank of India, Banque de réserve de l'Inde) (2010a), *Financial Stability Report*, mars, Mumbai.
- RBI (2010b), *Financial Stability Report*, décembre, Mumbai.
- Rosenberg, R., A. Gonzalez et S. Narain (2009), « The New Moneylenders: Are the Poor Being Exploited by High Microcredit Interest Rates? », *Occasional Paper 15*, Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), Washington DC.
- Shah, A., et I. Patnaik (2011), « Reforming the Indian Financial System », *NIPFP Working Paper* n° 2011-80.
- Shah, A. et S. Thomas (2000), « David and Goliath: Displacing a Primary Market », *Journal of Global Financial Markets*, vol. 1, n° 1.
- Skiba, P. et J. Tobacman (2007), « The Profitability of Payday Loans », Vanderbilt University Law School, document interne.
- SKS (2010), *Red Herring Prospectus for the Initial Public Offering of SKS Microfinance*, Commission des opérations de bourse de l'Inde (SEBI, Securities and Exchange Board of India), Mumbai.
- Srinivasan, N. (2010), *Microfinance India: State of the Sector Report 2009*, Sage India.
- Vaidyanathan, A. (2004), *Final Report of the Task Force on the Revival of Cooperative Credit Institutions*, 30 décembre, ministère des Finances, New Delhi.
- Verma, M.S. (1999), *Report of the Working Group on Restructuring Weak Public Sector Banks*, Banque de réserve de l'Inde (RBI, Reserve Bank of India), octobre, Mumbai.

Chapitre 5

Consolider les progrès de l'éducation

L'éducation est l'une des grandes priorités des autorités indiennes, à l'échelon central et dans les États, et elle continue de se développer rapidement. L'accès à l'école a été élargi grâce à des investissements dans les infrastructures et au recrutement d'enseignants. Dans l'enseignement supérieur également, le nombre de prestataires continue d'augmenter à un rythme soutenu. Une nouvelle loi établissant le droit de tous les enfants à l'instruction gratuite et obligatoire va encore accroître les effectifs scolarisés, si bien que les autorités pourraient bientôt atteindre l'objectif d'une éducation élémentaire (d'une durée de huit ans) universelle. Néanmoins, la fréquence des abandons en cours d'études et les faibles taux de fréquentation scolaire continuent de poser un problème aux niveaux inférieurs, tandis que les taux d'inscription aux niveaux supérieurs restent modestes par rapport aux normes internationales. Le secteur privé joue un rôle croissant. S'il est utile de développer les infrastructures, en particulier dans l'enseignement supérieur, l'accès aux études n'est pas toujours garanti et l'offre de prêts étudiants doit être étoffée. Les résultats insuffisants des écoliers et la qualité médiocre de l'enseignement supérieur appellent une amélioration de l'action publique et des mécanismes de financement. Augmenter les ressources est une bonne chose, mais il faudra les déployer de manière plus efficace et renforcer les systèmes d'incitations et de perfectionnement professionnel destinés aux enseignants. Dans l'enseignement supérieur, le gouvernement a proposé des réformes à même d'apporter des améliorations indispensables pour l'efficacité de la réglementation. Les efforts devraient viser avant tout à limiter la microréglementation et à accroître l'autonomie des établissements afin de stimuler l'innovation et la diversité. Augmenter le nombre d'institutions soumises à des contrôles de qualité permettra de relever les normes dans l'ensemble du système d'enseignement supérieur, tandis qu'une réforme des modalités de recrutement et de promotion des enseignants devrait concourir à attirer et à retenir les talents dans les universités.

Le secteur de l'éducation en Inde est en pleine mutation. Les pouvoirs publics ont pris diverses initiatives et accru leur effort financier pour encourager la scolarisation et la fréquentation scolaire. Dans l'enseignement supérieur, de vastes réformes du cadre institutionnel sont en projet. Dans le même temps, la hausse du niveau de vie des ménages et de leurs aspirations alimente une forte demande d'éducation à tous les niveaux, et la place centrale qui revenait traditionnellement au secteur public dans l'organisation de l'enseignement est battue en brèche. À ce stade, l'enjeu est double : il faut consolider les progrès considérables qui ont été faits en matière de scolarisation et, chose tout aussi importante, améliorer la qualité des résultats de l'enseignement. Cela ne pourra se faire qu'en maintenant et en amplifiant l'élan des réformes, étant donné le rythme auquel se développe l'économie indienne, l'évolution des besoins des ménages et des entreprises et le temps considérable que prennent les changements d'orientation dans le domaine de l'éducation pour produire leurs effets.

Le présent chapitre évoque tout d'abord les progrès réalisés dans le domaine de l'éducation depuis les années 90, rappelant notamment à cet égard les engagements pris par les pouvoirs publics et la façon dont les taux de scolarisation ont évolué. Il fait également le point sur la qualité du système actuel. Une deuxième section examine ensuite l'importance croissante du secteur privé dans l'enseignement, avec les possibilités que cela ouvre et les difficultés qui peuvent en résulter du point de vue de l'accès et de la qualité. Les réformes nécessaires pour améliorer la qualité du système scolaire et de l'enseignement supérieur sont respectivement abordées dans la troisième et la quatrième section. Le chapitre se conclut par une synthèse des recommandations.

L'enseignement se développe rapidement mais sa qualité laisse souvent à désirer

Les ressources et les effectifs scolarisés augmentent à vive allure

L'administration centrale et les États continuent d'accorder une haute priorité à l'expansion du système éducatif et aux progrès de la scolarisation, en particulier au niveau du primaire. La généralisation de l'école élémentaire, qui comporte en Inde huit années d'études, a reçu un nouvel élan en avril 2010 avec le vote de la loi établissant le droit de tous les enfants indiens à l'école élémentaire gratuite et obligatoire (Right of Children to Free and Compulsory Education Act) (encadré 5.1). Cette loi qui fera date s'inscrit dans le prolongement du programme national *Sarva Shiksha Abhiyan* de 2001, dont l'objectif était d'amener tous les enfants jusqu'à la fin de la scolarité élémentaire à l'horizon 2010. La nouvelle loi pose le principe de l'école gratuite et obligatoire pour tous les enfants de 6 à 14 ans et leur garantit l'accès à une école élémentaire proche de leur domicile dans l'ensemble du pays d'ici 2013. Le gouvernement s'est aussi fixé des objectifs ambitieux en matière de scolarisation au niveau secondaire et dans l'enseignement supérieur. Dans le cadre de l'initiative *Rashtriya Madhyamik Shiksha Abhiyan*, il prévoit une expansion rapide du nombre d'écoles secondaires afin de généraliser l'accès à l'enseignement secondaire du

premier cycle (jusqu'à la 10^e année incluse) d'ici 2017 et de conduire tous les élèves à achever leurs études à ce niveau d'ici 2020 (ministère du Développement des Ressources humaines, 2010). Il vise aussi à relever de 30 % d'ici 2020 le nombre d'inscrits dans l'enseignement supérieur.

Encadré 5.1. La loi sur l'école gratuite et obligatoire

Entrée en vigueur le 1^{er} avril 2010, la loi sur l'école gratuite et obligatoire (Right of Children to Free and Compulsory Education Act, 2009) légalise pour la première fois le droit à l'enseignement élémentaire gratuit et obligatoire pour tous les enfants indiens de 6 à 14 ans. En vertu de ce texte, l'État est désormais tenu de financer dans leur intégralité les coûts directs et indirects de l'éducation, y compris les frais d'inscription et la fourniture des uniformes et des manuels, et d'assurer à chaque enfant une place dans une école de proximité ou, à défaut, le transport gratuit jusqu'à l'école la plus proche. Il appartient également aux pouvoirs publics de contrôler la fréquentation et l'assiduité scolaires. Au niveau central et dans les États, les commissions de la protection de l'enfance sont chargées de veiller à la mise en œuvre de la loi. Cependant, afin d'encourager les parents et les représentants locaux à prendre part aux délibérations scolaires et au contrôle des établissements, les écoles doivent se doter d'un comité de gestion composé pour les trois quarts au moins de parents d'élèves et pour moitié au moins de femmes. Les comités de gestion des écoles ont un droit de regard sur les résultats des établissements et sur l'utilisation des subventions publiques, ils peuvent établir des projets d'établissement et remplir d'autres fonctions définies par les gouvernements des États.

La loi définit un certain nombre de normes minimales concernant les enseignants et les infrastructures scolaires. Les écoles privées doivent obtenir un certificat d'agrément délivré par une autorité publique et disposent d'un délai de trois ans pour se conformer aux dispositions de la loi. Tout manquement à cette obligation est passible de sanctions. Les bâtiments scolaires doivent résister aux intempéries, être équipés d'une cuisine pour la préparation du déjeuner et de toilettes séparées pour les filles et les garçons, avoir accès à de l'eau de boisson saine et disposer d'une bibliothèque et d'un terrain de jeu. Les classes sont limitées à 30 élèves pour 1 enseignant de la première à la cinquième année d'études et à 35 élèves pour 1 enseignant de la sixième à la huitième année. De plus, toutes les écoles qui dispensent un enseignement primaire supérieur comptent obligatoirement au moins un enseignant spécialisé en études sociales, en langues et en sciences et mathématiques. Tous les enseignants doivent posséder un niveau minimum de qualification, défini par les États, ou à défaut l'acquérir dans un délai de cinq ans pendant la mise en œuvre progressive de la loi, et sont rémunérés selon les conditions établies au niveau des États. Tous les enseignants doivent travailler au minimum 45 heures par semaine et 200 jours par an et il leur est interdit de donner des cours privés. Ils sont aussi tenus d'organiser périodiquement des réunions avec les parents d'élèves.

Pour élargir les possibilités de choix, favoriser l'intégration et promouvoir la diversité au sein des établissements, la loi oblige les écoles privées à réserver au moins 25 % de leurs places en première année à des élèves subventionnés appartenant à des minorités officiellement définies ou issus de milieux défavorisés. Elles doivent assurer gratuitement l'éducation de ces enfants jusqu'à la huitième année d'études et sont défrayées directement à hauteur des dépenses encourues ou du coût d'une prise en charge équivalente dans une école publique si celui-ci est moins élevé.

Source : Right of Children to Free and Compulsory Education Act.

Depuis le début des années 90, les dépenses publiques d'éducation progressent à vive allure, mais pas aussi vite que le PIB (tableau 5.1). Cependant, étant donné le poids des salaires des enseignants, l'irrégularité des ajustements décidés par la Commission des rémunérations se traduit par une croissance annuelle inégale. En moyenne, les dépenses totales d'éducation de l'administration centrale et des États ont augmenté de quelque 6 % par an en termes réels depuis le début des années 90, c'est-à-dire au même rythme que le PIB. En 2008-09, les dépenses publiques d'éducation ont atteint 3.8 % du PIB, soit un niveau comparable à celui de quelques autres grandes économies émergentes, dont la Chine, mais largement inférieur à ce que l'on observe dans la plupart des pays de l'OCDE.

Tableau 5.1. **Dépenses publiques d'éducation et nombre total d'écoles publiques et privées et d'enseignants**

	Dépenses publiques d'éducation						Nombre d'enseignants (en milliers)	Nombre d'établissements (en milliers)
	% des dépenses publiques totales		Total en % du PIB	Niveau d'enseignement (%)				
	États	Admin. centrale		Élémentaire	Secondaire	Supérieur et autres		
1992-93	18.9	2.3	3.7	45	34	21	4 131	814
1993-94	18.4	2.6	3.6	46	33	21	4 192	822
1994-95	18.4	2.4	3.6	46	33	21	4 325	851
1995-96	19.1	3.5	3.6	48	32	20	4 465	867
1996-97	18.5	3.1	3.5	49	32	19	4 569	887
1997-98	18.8	3.0	3.5	50	32	18	4 704	912
1998-99	19.4	3.4	3.9	49	33	18	4 837	934
1999-00	20.3	3.6	4.2	46	34	20	4 998	972
2000-01	20.7	3.1	4.3	48	32	20	4 983	971
2001-02	17.4	3.9	3.8	50	32	18	5 173	1 017
2002-03	16.4	3.9	3.8	49	32	19	5 527	1 034
2003-04	16.4	3.6	3.5	50	32	18	5 713	1 120
2004-05	16.5	3.6	3.4	51	30	18	5 833	1 194
2005-06	17.0	4.5	3.4	53	29	18	6 008	1 221
2006-07	16.4	5.8	3.6	54	29	17	6 125	1 249
2007-08	16.2	5.4	3.7	55	28	17	6 241	1 278
2008-09	16.2	6.1	3.8	52	29	19	–	–

Note : La répartition sectorielle des dépenses publiques couvre uniquement les dépenses des administrations chargées de l'éducation. Le nombre d'établissements et d'enseignants regroupe le secteur public et le secteur privé agréé.

Source : CEIC, De et Endow (2008), ministère du Développement des Ressources humaines (2010), Planning Commission (2010) et Selected Educational Statistics.

Bien que l'éducation soit un domaine de responsabilité partagée avec l'administration centrale, c'est aux États qu'il revient au premier chef, traditionnellement, d'en assurer le financement (encadré 5.2). La part des dépenses financées par l'administration centrale remonte toutefois peu à peu : elle représente maintenant environ un quart du total, soit un doublement depuis le début des années 90. L'instauration en 2004 d'un prélèvement de 2 % sur tous les impôts fédéraux, porté à 3 % en 2007, est l'une des nouvelles sources de recettes qui ont permis à l'administration centrale d'augmenter sa contribution en faveur de l'enseignement. Comme les dépenses de l'administration centrale s'inscrivent pour l'essentiel dans le cadre du plan quinquennal, une bonne part des crédits supplémentaires consacrés à l'éducation ont été affectés à des programmes stratégiques, notamment pour ouvrir plus largement l'accès à l'école, dont certains prévoient un partage des coûts avec les États. Dans le cadre de l'initiative *Rashtriya Madhyamik Shiksha Abhiyan*, par exemple,

l'administration centrale finance 75 % des dépenses, et jusqu'à 90 % dans les États les plus pauvres du Nord-Est. Le nombre d'écoles privées et d'établissements privés d'enseignement supérieur a considérablement augmenté et, d'après la National Sample Survey (NSS), les dépenses des ménages au titre des frais de scolarité représentaient à elles seules environ 0.9 % du PIB en 2007-08.

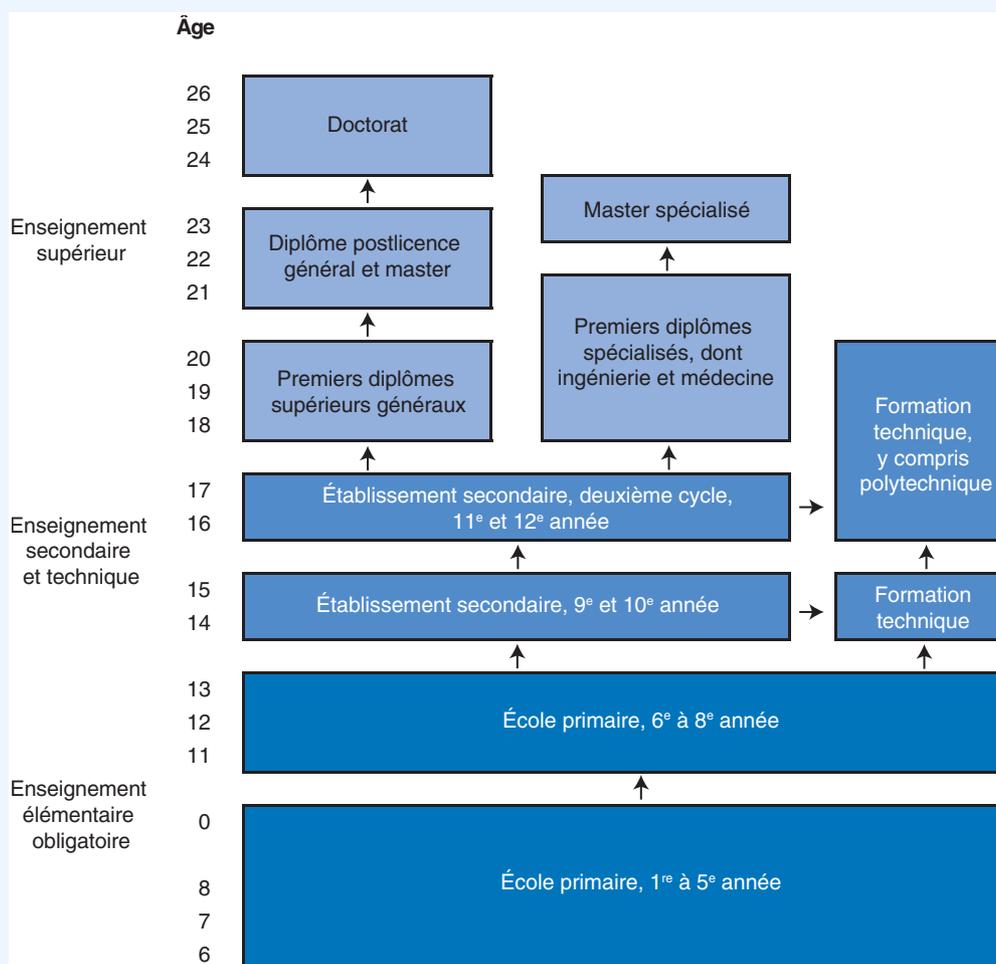
L'expansion des financements est à l'origine d'une croissance notable de l'offre de services éducatifs. Au cours de la décennie qui a pris fin en 2007-08, le nombre d'écoles publiques et d'écoles privées agréées a augmenté de quelque 40 %, passant à près de 1.3 million, tandis que le recrutement d'environ 1.5 million nouveaux enseignants a porté les effectifs à plus de 6 millions (tableau 5.1). Grâce à cette expansion rapide, le gouvernement n'a eu aucun mal à atteindre l'objectif de proximité d'accès qu'il s'était fixé pour les écoles élémentaires, y compris dans les zones rurales où il estime que 99 % de la population vivent désormais à moins d'un kilomètre d'une école (ministère du Développement des Ressources humaines, 2010). L'enseignement supérieur a lui aussi connu une croissance rapide. Il en va de même pour l'éducation et la formation professionnelles, malgré un développement plus lent que dans les autres branches du système éducatif au début des années 2000, mais qui s'est ensuite accéléré. Le nombre d'instituts et de centres de formation industrielle, qui forment l'épine dorsale du système d'enseignement professionnel, a plus que doublé ces dix dernières années. Le nombre d'universités et d'établissements postsecondaires (*colleges*) a plus que doublé depuis le milieu des années 90. Dans le cadre du 11^e Plan (2007-12), le gouvernement prévoyait la création de 16 nouvelles universités centrales et l'augmentation du nombre d'instituts d'enseignement supérieur spécialisés. Le premier objectif a déjà été atteint, tandis que huit nouveaux instituts indiens de technologie et cinq instituts indiens de gestion ont vu le jour. Pour élargir l'accès à l'enseignement supérieur, le système éducatif indien utilise aussi les technologies de l'information et des communications : l'enseignement à distance est déjà très développé et gagne encore du terrain. Enfin, dans le souci d'améliorer le partage des ressources, les autorités indiennes sont en train de mettre en place un réseau national du savoir au sein duquel toutes les bibliothèques, universités et autres institutions de recherche seront à terme interconnectées.

Encadré 5.2. Le paysage varié de l'éducation en Inde

Sous l'influence du système fédéral indien, mais aussi d'une croissance économique rapide et du dynamisme du secteur privé, le secteur de l'éducation a pris au fil du temps des formes très variées. Depuis 1976, l'éducation fait partie des domaines recensés dans la liste des compétences communes (*concurrent list*) définie par la Constitution indienne, c'est-à-dire qu'elle relève à la fois, en termes de financement et de réglementation, de l'administration centrale et des États, même si ces derniers assument encore la plus grande part des dépenses en la matière. En règle générale, les États ont la responsabilité du secteur scolaire, où ils se chargent plus particulièrement des programmes et des examens, ainsi que du recrutement des enseignants, et ils partagent avec l'administration centrale la responsabilité du secteur de l'éducation et de la formation professionnelle ainsi que de l'enseignement supérieur. Le système scolaire comprend l'enseignement primaire et l'enseignement primaire supérieur, qui forment ensemble l'éducation élémentaire obligatoire, ainsi que le premier et le second cycle de l'enseignement secondaire, allant jusqu'à la 12^e année d'études (graphique 5.1). L'enseignement supérieur offre des formations de premier cycle plus ou moins longues, générales et spécialisées, sanctionnées

Encadré 5.2. **Le paysage varié de l'éducation en Inde (suite)**

par une licence (*bachelor's degree*), suivies de programmes de deuxième et de troisième cycles préparant aux diplômes de master et de doctorat (PhD). Il existe aussi une filière d'enseignement technique après la fin de l'éducation élémentaire obligatoire.

Graphique 5.1. **Vue d'ensemble du système éducatif indien**

Note : Le nombre d'années d'enseignement et l'âge des élèves à chaque niveau varient d'un État à l'autre et la durée des formations dans l'enseignement supérieur varie en fonction des disciplines.

Source : Ministère du Développement des Ressources humaines.

Reflets de la répartition des compétences entre les divers niveaux d'administration ainsi que de la taille et de la diversité de l'Inde, la gestion et le financement de l'éducation se déclinent selon différentes modalités. On distingue quatre grands types d'école. Les écoles publiques (*public schools*), dont le financement et l'administration relèvent entièrement du secteur public, qu'il s'agisse des États fédérés ou des autorités locales, comme c'est le plus souvent le cas, ou, plus rarement, de l'État fédéral. Les écoles privées subventionnées (*aided schools*), dont le financement est mixte (avec un budget d'équipement financé sur fonds privés et des dépenses de fonctionnement, y compris les salaires des enseignants,

Encadré 5.2. Le paysage varié de l'éducation en Inde (suite)

prises en charge par les États ou les autorités locales) et qui sont gérées par le secteur privé. Les écoles privées non subventionnées (*unaided private schools*), qui sont gérées par le secteur privé et qui s'autofinancent, mais qui peuvent recevoir des aides publiques ponctuelles pour des dépenses d'équipement spécifiques. Ces écoles se subdivisent en deux catégories selon qu'elles sont ou non agréées. Les écoles privées agréées (*recognised private schools*) sont des établissements reconnus par les autorités compétentes et affiliés aux conseils scolaires (*school boards*), au niveau central ou à l'échelle des États, ce qui permet à leurs élèves de passer les examens officiels. Les écoles privées non agréées (*unrecognised private schools*), en revanche, sont cantonnées au secteur informel, n'ont pas le droit de faire passer les examens organisés par les conseils scolaires et sont quasiment exclues des statistiques officielles. Afin de bénéficier des programmes subventionnés par l'État qui sont réservés à l'enseignement public et de passer les examens officiels, il semble que certains élèves s'inscrivent à la fois dans le système public et dans le système privé.

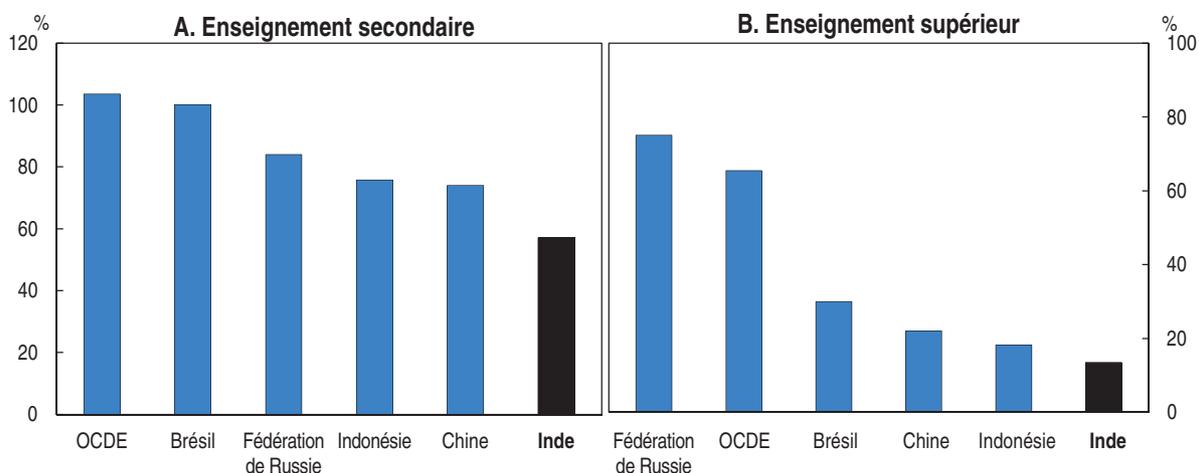
L'éducation et la formation professionnelles sont dispensées par différents types d'institution accessibles au niveau du secondaire. À la sortie de l'enseignement secondaire, 2 076 instituts de formation industrielle (*Industrial Training Institutes*) et 5 529 centres de formation industrielle privés (*Industrial Training Centres*) offrant des enseignements spécialisés de premier cycle et une voie d'accès à l'apprentissage professionnel constituent les fondements du dispositif. Comme dans le système scolaire, certaines de ces institutions sont gérées par le secteur privé mais financées sur fonds publics. Les écoles polytechniques (*polytechnics*) proposent des formations professionnelles de haut niveau débouchant sur des diplômes spécialisés dans diverses disciplines techniques. Dans le domaine de la formation technique, les normes sont essentiellement du ressort du conseil national de la formation professionnelle et des autorités correspondantes au niveau des États. Il existe pour certaines disciplines un réseau distinct d'établissements spécialisés, dont un grand nombre sont directement financés et encadrés par des ministères.

Les universités publiques (*public universities*) sont financées et administrées soit par l'État fédéral, soit par les États fédérés. Les universités privées (*private universities*) sont censées se financer par leurs propres moyens, mais beaucoup reçoivent au départ des subventions d'équipement ou des dotations foncières attribuées par des administrations publiques. Il existe aussi des universités dites assimilées (*deemed universities*) qui se sont vu conférer leur statut universitaire par la Commission des universités (*University Grants Commission*), l'organisme de tutelle au niveau central, au lieu d'avoir été créées par le Parlement ou par l'assemblée législative d'un État. Dans le premier cycle de l'enseignement supérieur, la plupart des formations sont dispensées par des établissements postsecondaires (*colleges*), dont la plupart sont affiliés à une université qui fait passer les examens et délivre les diplômes. Les *colleges* publics sont financés et administrés par l'État fédéral ou, plus souvent, par les États fédérés, tandis que les *colleges* subventionnés sont financés sur fonds publics mais gérés par le secteur privé. Les *colleges* privés non subventionnés s'autofinancent intégralement, au moyen essentiellement des droits de scolarité. On dénombre 534 universités, pour la plupart publiques, et 25 951 *colleges*. Parallèlement aux universités et aux *colleges*, il existe un petit nombre d'établissements spécialisés, parmi lesquels notamment les instituts indiens de technologie (*Indian Institutes of Technology*) et les instituts indiens de gestion (*Indian Institutes of Management*) qui ont été créés par l'État fédéral et disposent d'une certaine autonomie financière grâce à des droits de scolarité plus élevés et à d'autres sources de recettes.

Source : Agarwal (2009), ministère du Travail et de l'Emploi (2010), Planning Commission (2010) et Tooley et Dixon (2007).

Compte tenu de la forte croissance de l'offre, dans un contexte d'amélioration du revenu des ménages et de recul de la pauvreté, les taux de scolarisation ont continué de progresser à tous les niveaux. L'objectif de scolarisation élémentaire universelle, formulé pour la première fois par les autorités indiennes dans les années 60, est en passe d'être atteint. D'après les données recueillies par le ministère du Développement des Ressources humaines auprès des écoles, le taux de scolarisation brut au niveau élémentaire a considérablement augmenté tout au long de la dernière décennie. Dans le primaire, le pourcentage d'élèves inscrits est passé de 95.7 % en 2000 à plus de 114 % en 2007-08, et dans le primaire supérieur, de 58.6 % à 77.5 %. Les chiffres très élevés que l'on observe aux premiers niveaux d'enseignement sont en partie faussés par le grand nombre d'inscriptions hors âge légal. En fait, si l'on se fie aux données NSS, les taux de scolarisation nets, c'est-à-dire la proportion d'enfants d'un groupe d'âge donné inscrits à un niveau d'enseignement donné (plutôt que le nombre total d'inscrits mesuré par le taux brut), sont beaucoup plus bas. Les taux de scolarisation bruts ont également augmenté dans l'enseignement secondaire du premier et du second cycle, atteignant respectivement 58.2 % et 33.5 % en 2007-08, tandis que le taux de scolarisation brut dans l'enseignement supérieur était de 13.6 % en 2007-08 (ministère du Développement des Ressources humaines, 2010). Ces taux restent néanmoins bas par rapport aux normes internationales, en particulier dans l'enseignement supérieur (graphique 5.2).

Graphique 5.2. **Taux de scolarisation : comparaison internationale**



Source : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436404>

Des progrès ont également été faits au plan national dans la réduction des disparités entre les sexes, traditionnellement très marquées en Inde, en particulier aux premiers échelons du système scolaire. Ainsi, les données du ministère du Développement des Ressources humaines montrent qu'en 2007-08 le taux de scolarisation brut des garçons dans le primaire supérieur dépassait de 7 points de pourcentage celui des filles, alors que l'écart était de plus de 16 points dix ans auparavant. Il existe un écart similaire au niveau du secondaire. Depuis l'indépendance, la Constitution indienne contient des dispositions visant à favoriser l'intégration des minorités par l'octroi de quotas dans l'éducation, l'emploi et la politique à des castes et tribus spécifiques (Desai et Kulkarni, 2008). Les castes répertoriées (*Scheduled Castes*) constituent les classes les plus basses dans le système des castes, et les tribus répertoriées (*Scheduled Tribes*) sont des populations tribales traditionnelles. Récemment, les mesures de discrimination positive ont été étendues à d'autres groupes

marginalisés appartenant à la catégorie des autres classes arriérées (*Other Backward Castes*). Les données actualisées sur ces groupes provenant du recensement de 2001 n'étaient pas disponibles lors de la publication de la présente *Étude*. Toutefois, d'après le recensement de 2001, les castes et tribus répertoriées représentaient environ un quart de la population du pays. Les autres classes arriérées n'étaient pas dénombrées dans ce recensement. Des données plus récentes tirées de l'enquête NSS font ressortir la part des classes arriérées à environ 41 % et celle des castes et tribus répertoriées à un peu moins de 30 % (Sethi et Somanathan, 2010). Les statistiques du ministère du Développement des Ressources humaines montrent qu'en 2007-08 les taux de scolarisation de ces populations dans le primaire supérieur étaient à peine inférieurs à la moyenne nationale. Cependant, quels que soient les groupes, les progrès observés continuent de varier selon les États, surtout au niveau du primaire et dans l'enseignement supérieur (tableau 5.2). De manière générale, les

Tableau 5.2. **Taux de scolarisation, taux d'alphabétisation et revenu au niveau des États**

En 2007-08

	Taux de scolarisation bruts						Taux d'alphabétisation	PIB par habitant (% de la moyenne nationale)
	Enseignement élémentaire (années 1 à 8)		Enseignement secondaire (années 9 à 12)		Enseignement supérieur			
	Garçons	Filles	Garçons	Filles	Garçons	Filles		
Andhra Pradesh	99	94	76	66	20	12	68	100
Arunachal Pradesh	109	101	102	80	10	9	67	82
Assam	111	114	80	67	10	8	73	61
Bihar et Jharkhand	93	85	54	36	9	4	64	31
Chandigarh	99	96	87	73	47	44	86	298
Chhattisgarh	108	99	56	51	7	3	71	85
Delhi	110	103	74	79	16	20	86	216
Goa	98	104	80	69	18	13	87	275
Gujarat	103	96	62	47	11	9	79	135
Haryana	111	104	85	66	15	16	77	161
Himachal Pradesh	113	110	98	91	12	11	84	118
Jammu and Cachemire	116	116	100	77	15	17	69	71
Jharkhand	102	101	65	46	13	9	68	58
Karnataka	102	96	72	65	17	9	76	105
Kerala	101	98	100	104	21	29	94	123
Madhya Pradesh	106	102	55	40	12	9	71	55
Maharashtra	101	100	80	67	17	16	83	142
Manipur	108	108	100	88	7	8	80	56
Meghalaya	109	119	64	51	12	9	75	84
Mizoram	109	107	71	85	16	12	92	81
Nagaland	112	107	101	98	11	12	80	57
Orissa	98	97	57	47	11	7	73	75
Pondichéry	102	104	90	96	27	23	87	234
Pendjab	104	102	64	69	11	12	77	132
Rajasthan	106	94	70	45	14	7	67	69
Sikkim	120	122	56	46	9	7	82	98
Tamil Nadu	100	102	82	83	18	15	80	116
Uttarakhand	104	99	84	78	11	9	80	96
Uttar Pradesh	100	94	58	46	14	15	70	47
Bengale occidental	102	103	51	47	14	8	77	89
Inde	102	97	67	56	14	12	74	-

Note : Le PIB brut est celui de l'État considéré. Les taux d'alphabétisation sont ceux du Recensement de 2011.

Source : CEIC, Recensement de 2011 et NSSO, 64^e National Sample Survey.

taux de scolarisation sont notablement plus bas dans les régions pauvres du nord et de l'est, notamment dans les États très peuplés du Bihar et de l'Uttar Pradesh, où les niveaux de revenu et les taux d'alphabétisation sont largement inférieurs à la moyenne nationale.

Les taux de poursuite des études témoignent eux aussi d'une amélioration, la proportion d'élèves allant jusqu'au terme de leurs études à chaque niveau ayant beaucoup augmenté tout au long de la dernière décennie. Ces taux restent néanmoins assez faibles en valeur absolue : en moyenne seuls les trois quarts des enfants inscrits en première année de primaire en 2003-04 avaient atteint la cinquième année en 2007-08, cette proportion étant encore plus basse pour les enfants des minorités, et sur ceux qui étaient entrés à l'école en 2000-01, il n'en restait qu'un plus de la moitié environ en huitième année en 2007-08. Cela étant, les taux de passage dans l'enseignement supérieur ont augmenté ces dix dernières années et sont relativement élevés par rapport aux moyennes internationales. Désormais, la moitié environ des élèves qui sortent du second cycle du secondaire entreprennent des études supérieures. L'amélioration des taux de scolarisation et d'achèvement des études primaires et secondaires devrait donc logiquement se traduire par un niveau de participation beaucoup plus élevé dans l'enseignement supérieur.

En dépit de l'amélioration des taux de scolarisation et de poursuite des études, la fréquentation scolaire reste très irrégulière, comme en témoigne une enquête nationale d'où il ressort qu'un quart environ des élèves inscrits à l'école manquent à l'appel tout au long de l'année scolaire (ASER, 2011). Le temps passé en classe ayant un effet direct sur l'apprentissage, il est d'autant plus nécessaire de lutter contre l'absentéisme (Lavy, 2010). Dans les économies émergentes, la scolarisation primaire peut s'avérer extrêmement sensible à la moindre variation des coûts et l'on sait qu'à cet égard les aides financières directes ou les aides en nature sont très utiles (Kremer et Holla, 2008). Il a été démontré, par exemple, que la suppression des frais de scolarité et l'octroi de subventions pour l'achat des uniformes avaient eu pour effet d'encourager les inscriptions et l'assiduité, et de réduire les abandons en cours d'études (Evans *et al.*, 2008). En Inde, les données de l'enquête NSS confirment l'existence d'une corrélation positive étroite entre la fréquentation scolaire et le revenu des familles à tous les niveaux d'enseignement, et les réponses aux questions concernant les causes d'abandon montrent bien que le facteur financier est l'un des plus déterminants¹. La nouvelle loi sur le droit à l'école gratuite, selon laquelle il incombe à l'État de prendre en charge dans son intégralité le coût de l'instruction élémentaire, y compris les frais de scolarité et autres frais, dispensée dans les écoles publiques et les écoles privées subventionnées, devrait avoir un impact positif sur les taux de scolarisation au niveau élémentaire.

En Inde, il existe un programme très important, le Mid-Day Meal Scheme (MDMS), qui consiste à servir quotidiennement pour le déjeuner un repas cuisiné à tous les enfants inscrits dans les écoles élémentaires publiques, dans le but non seulement d'améliorer la nutrition, mais aussi d'attirer davantage d'enfants à l'école et de les y maintenir. Dans certains États, ces repas scolaires ont remplacé les rations alimentaires à emporter distribuées une fois par mois dans le cadre d'une initiative antérieure. Le MDMS a pris au fil du temps une ampleur considérable – on estime que près de 112 millions d'élèves en bénéficiaient en 2008-09 (ministère du Développement des Ressources humaines, 2010) – et les évaluations dont il a fait l'objet indiquent qu'il a eu un effet positif déterminant sur les

taux de scolarisation et d'assiduité. Jayaraman *et al.* (2010) créditent le MDMS d'avoir augmenté d'environ 17 % le nombre d'enfants inscrits en première année d'école primaire et, dans une proportion moindre mais tout de même significative, les effectifs des autres niveaux. De plus, il semble que la fourniture de compléments nutritionnels sous la forme d'un repas cuisiné a eu davantage d'impact sur la fréquentation scolaire que la formule antérieure des rations à emporter. D'après Afridi (2010), le fait de servir les repas à l'école a permis d'améliorer de plus de 12 points de pourcentage le taux de présence des filles au premier degré des études primaires.

Comme on l'a vu aux chapitres 1 et 2, en Inde les services de santé s'améliorent mais laissent encore à désirer. Un certain nombre d'indicateurs montrent que l'état de santé des enfants indiens reste dans l'ensemble médiocre. Or, la maladie est un facteur qui peut avoir un impact négatif significatif sur l'assiduité scolaire : une enquête portant sur une période de trois mois a montré que durant ce laps de temps plus de 40 % des enfants avaient été malades et qu'ils avaient de ce fait été absents de l'école au moins quatre jours d'affilée (Kingdon et Banerji, 2009). En outre, des chercheurs ont mis en évidence un lien étroit entre l'état de santé des enfants indiens et leurs résultats scolaires sur le long terme (Kingdon et Monk, 2010). Des interventions sanitaires comme celles centrées sur le déparasitage sont un moyen économique et efficace d'améliorer l'assiduité scolaire et plus généralement la santé des enfants (Miguel et Kremer, 2004). En réduisant l'incidence des problèmes de santé transmissibles, ces interventions peuvent aussi avoir des retombées positives dans l'ensemble d'une population. Il y aurait donc lieu d'envisager des programmes ciblés visant à prévenir les maladies évitables en complément du MDMS. Plus généralement, l'expérience internationale donne à penser que les transferts monétaires conditionnels peuvent être un moyen efficace pour améliorer la situation sanitaire et éducative des pauvres, mais ils ne sont guère utilisés (voir le chapitre 1). Il faudrait donc envisager d'appliquer ce type de programmes pour aider le gouvernement à atteindre ses objectifs de scolarisation et de réussite universelles au niveau élémentaire puis au premier cycle du secondaire.

L'éducation primaire et la qualité de l'enseignement supérieur restent insuffisantes

Nonobstant l'augmentation rapide des taux de scolarisation et de fréquentation scolaire, le niveau moyen d'instruction et d'acquisition des compétences de base, en lecture et en écriture notamment, reste faible en comparaison des normes internationales. À la longue, le stock de travailleurs instruits finira par augmenter, mais plus que le niveau d'études lui-même, c'est la formation des compétences cognitives qui est essentielle du point de vue tant du potentiel de gains des individus que de leur contribution à la croissance économique globale (Hanushek et Woessmann, 2008). Les retombées positives de la scolarisation en termes d'amélioration des compétences et, au-delà, de bien-être social et économique dépendront donc très largement, en fin de compte, de la qualité de l'enseignement. À mesure que la scolarisation continuera de faire des progrès, c'est sur les résultats des élèves qu'il conviendra de faire porter la priorité.

Les taux d'alphabétisation de base des enfants augmentent régulièrement depuis vingt ans, si bien qu'aujourd'hui, d'après les données de la NSS, plus de 90 % des adolescents savent lire et écrire. Cependant, selon certaines enquêtes sur les connaissances des élèves, cette amélioration générale masquerait des problèmes d'approfondissement des apprentissages dans les écoles indiennes. Ainsi, les évaluations des acquis des élèves menées en troisième année de primaire par le National Council of Educational Research

and Training montrent qu'au niveau national environ un élève sur cinq échoue au test de base en langue et un sur trois au test de base en mathématiques (NCERT, 2009). Les moyennes varient considérablement suivant les États : dans l'un d'entre eux, le Chhattisgarh, la majorité des élèves ont échoué à la fois au test de lecture et au test de calcul. Les résultats d'autres études confirment ce constat préoccupant. Selon une enquête nationale récente effectuée en milieu rural, à peine un peu plus de la moitié des élèves de cinquième année à l'école primaire sont en mesure de lire correctement un texte normalement destiné aux élèves de deuxième année (ASER, 2011). De même, une enquête menée dans les États de l'Uttar Pradesh et du Madhya Pradesh a révélé qu'une majorité des élèves de quatrième et de cinquième année de primaire avaient été incapables de réussir les tests de langue et de mathématiques sous forme de questions à choix multiples destinés aux élèves de quatrième année (Goyal et Pandey, 2009).

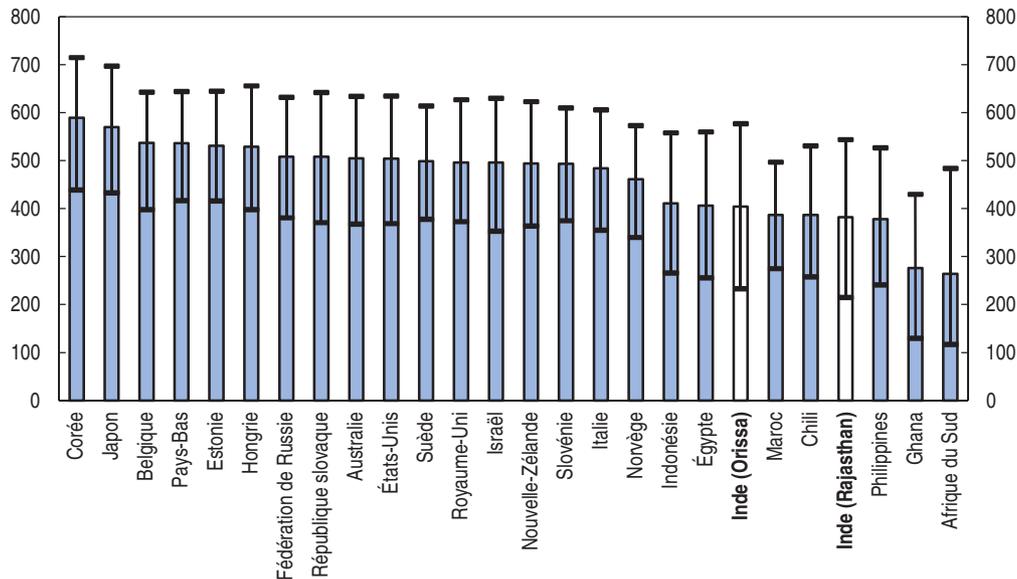
Si les évaluations nationales permettent de suivre les progrès des élèves et de mesurer globalement leurs acquis, elles ne donnent généralement pas la possibilité de procéder à des comparaisons internationales. L'Inde manque cruellement de données établies par rapport à un cadre de référence international qui permettraient de situer les résultats des élèves indiens par rapport au reste du monde. Les travaux de Das et Zajonc (2010) font à cet égard exception. Ils analysent les résultats obtenus en 2005 par les élèves de neuvième année dans deux États de l'Inde, l'Orissa et le Rajasthan, à l'issue de tests reprenant les questions de l'étude internationale sur les mathématiques et les sciences (Trends in International Mathematics and Science Study). Globalement, ces résultats s'avèrent médiocres par rapport aux moyennes internationales, les États considérés se rangeant tous les deux dans le bas d'un échantillon de 51 pays (graphique 5.3). Si l'on en juge par certaines évaluations nationales qui classent les élèves de l'Orissa et du Rajasthan légèrement en dessous de la moyenne du pays, en principe, l'élève indien moyen devrait avoir de meilleurs résultats que ce qui ressort de cette comparaison internationale (ASER, 2011). Toutefois, comme les taux de scolarisation dans le secondaire sont plus bas en Inde que dans la plupart des autres pays couverts par l'étude, en réalité, l'adolescent indien moyen est sans doute beaucoup plus faible.

Un autre aspect de ces résultats est leur ample dispersion dans le cas des deux États de l'Inde, comme en témoigne l'écart des scores obtenus aux tests entre le 5^e et le 95^e centile. Sur les 47 pays pour lesquels on a mesuré la distribution des résultats, seule l'Afrique du Sud affiche une dispersion plus forte que l'Orissa et le Rajasthan. Cela concorde avec les conclusions d'autres enquêtes sur le niveau des élèves en Inde (Goyal et Pandey, 2009). De nouvelles évaluations réalisées en s'appuyant sur des cadres de référence internationaux permettraient aux dirigeants indiens et à d'autres acteurs du système éducatif de mieux appréhender les progrès des élèves et les moyens à mettre en œuvre pour améliorer la qualité de l'enseignement. De ce point de vue, l'évaluation des élèves du second degré qui se déroule actuellement dans les États de l'Himachal Pradesh et du Tamil Nadu dans le contexte du Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) va certainement combler un manque. Étant donné la taille et la diversité de l'Inde, il serait bon que les autorités s'engagent à multiplier les initiatives de ce type.

La qualité de l'enseignement professionnel et de l'enseignement supérieur en Inde est elle aussi extrêmement variable. D'après des enquêtes effectuées auprès des entreprises, les travailleurs issus des filières professionnelles sont souvent mal préparés et ont besoin d'un solide complément de formation en cours d'emploi (Banque mondiale, 2008). Les

Graphique 5.3. Résultats des évaluations internationales des acquis des élèves dans le secondaire

En 2005

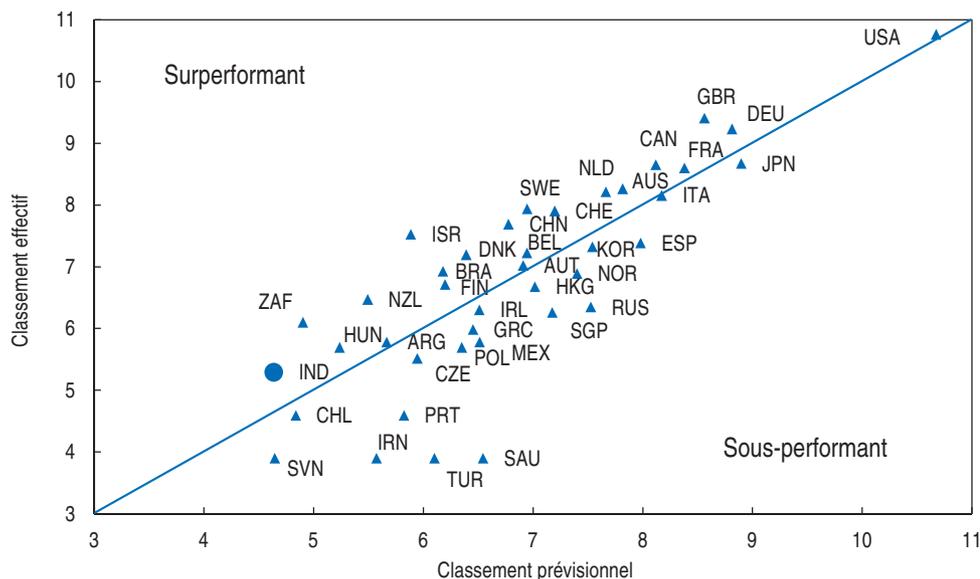


Note : Échantillon de pays inclus dans l'étude. Les colonnes indiquent le score moyen obtenu aux tests et les traits la fourchette des scores entre le 5^e et le 95^e centile.

Source : Das et Zajonc (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436423>

carences en la matière sont apparemment multiples et variées ; on relève l'absence fréquente de connaissances techniques et de compétences personnelles, notamment en matière de communication dans le monde du travail. Il semble aussi qu'il y ait un problème d'inadéquation des qualifications techniques et professionnelles, les travailleurs étant souvent employés dans des domaines qui ne correspondent pas à leurs diplômes et les employeurs déclarant ne pas trouver suffisamment de main-d'œuvre qualifiée. Dans l'enseignement supérieur, il existe en haut de l'échelle un petit groupe d'institutions d'élite, dont font partie notamment les instituts indiens de technologie et les instituts indiens de gestion, ainsi que d'autres établissements d'importance nationale réputés dans le monde entier pour l'excellence de leurs activités d'enseignement et de recherche, surtout en deuxième et troisième cycles. Un petit nombre d'écoles de commerce, pour la plupart privées, figurent aussi en bonne place dans les classements internationaux spécialisés². Rares sont les universités indiennes qui apparaissent dans les palmarès internationaux, et aucune d'elles ne figure parmi les 100 premières places des classements les plus couramment cités. Cette situation peut être en partie attribuée au niveau de développement économique relatif du pays (graphique 5.4). Cependant, les faibles chances d'insertion professionnelle de nombreux diplômés indiens sont peut-être un meilleur indicateur des insuffisances du système d'enseignement supérieur. D'après une association professionnelle représentative du secteur de l'informatique et des services, seulement 10 à 15 % des diplômés des filières commerciales et environ un quart des titulaires d'un diplôme d'ingénieur sont jugés employables (NASSCOM, 2009). De même, sur des milliers de candidats à un examen d'entrée dans la fonction publique destiné à pourvoir tout juste 30 postes spécialisés en économie et statistique, seuls 23 ont été jugés aptes (Kapur, 2010).

Graphique 5.4. **Classement effectif et classement prévisionnel des universités au niveau mondial**

Note : Le classement effectif des universités correspond aux résultats agrégés du classement de Shanghai, tandis que le classement prévisionnel est dérivé d'une régression incluant des variables de contrôle pour le PIB par habitant mesuré sur la base des PPA et pour la population totale.

Source : Classement de Shanghai ; Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde* ; calculs de l'OCDE.

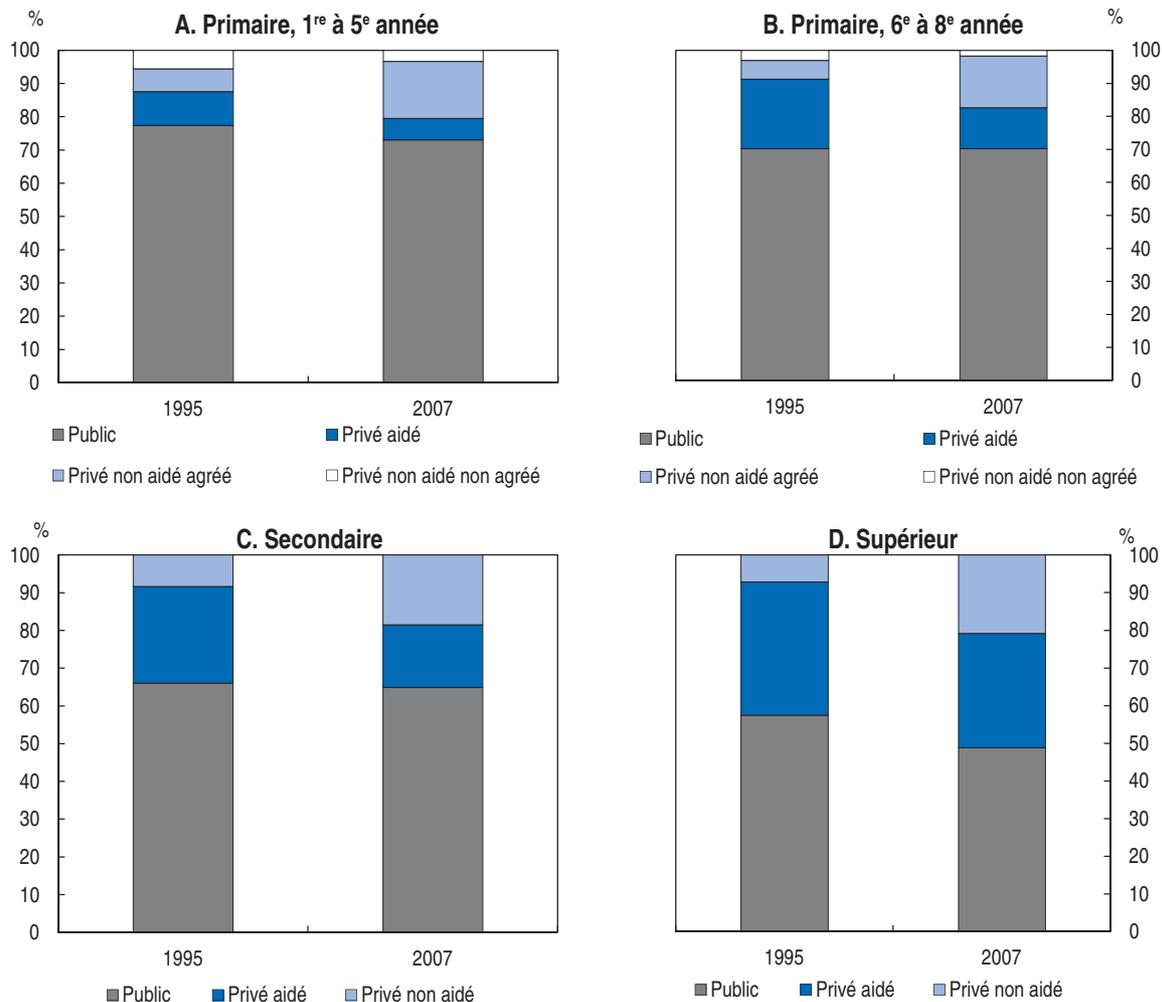
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436442>

La montée en puissance du secteur privé, un défi à relever et une occasion d'améliorer l'accès à l'enseignement et sa qualité

Les effectifs des établissements privés augmentent à tous les niveaux

Comme dans nombre d'autres économies émergentes, les contraintes budgétaires auxquelles sont confrontées les autorités indiennes, en particulier au niveau des États et au niveau local, ont eu pour effet que l'offre du système public d'enseignement, pourtant en pleine expansion, n'a pas réussi à suivre la demande. Compte tenu de la priorité accordée à la scolarisation aux premiers niveaux du système, l'enseignement supérieur a particulièrement souffert du redéploiement des ressources qui s'est opéré au profit de l'école élémentaire. Ainsi, en termes réels, les dépenses d'éducation par étudiant étaient plus basses en 2007-08 qu'au milieu des années 90. On observe actuellement une certaine modulation des frais de scolarité dans les établissements publics, de manière à permettre le recouvrement d'une part plus importante des coûts dans les filières techniques et professionnelles, mais ces frais restent généralement modiques et la pression politique est très forte pour ne pas les augmenter³. Parallèlement aux contraintes budgétaires, l'augmentation du niveau de revenu des ménages a inévitablement suscité une réaction du secteur privé qui s'est traduite par une diversification des établissements scolaires et d'enseignement supérieur (encadré 5.2). Le secteur privé accueille aujourd'hui une part croissante des effectifs scolarisés et occupe une place plus importante en Inde que dans la plupart des pays de l'OCDE et dans de nombreuses économies émergentes (Kapur et Crowley, 2008). Au plan international, la participation du secteur privé à l'offre éducative se concentre le plus souvent dans l'enseignement supérieur (OCDE, 2010a). C'est aussi le cas en Inde, mais les taux d'inscription dans les établissements privés augmentent généralement à tous les niveaux depuis le milieu des années 90 (graphique 5.5). Même

Graphique 5.5. Répartition des effectifs scolaires et universitaires entre secteur public et secteur privé



Source : NSSO, 52^e et 64^e National Sample Surveys.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436461>

dans le primaire, les écoles privées représentent désormais environ un quart des effectifs, et plus de la moitié des étudiants fréquentent des *colleges* ou des universités privés.

Cette expansion a eu lieu malgré l'attitude souvent ambiguë des autorités à l'égard du rôle du secteur privé et malgré les obstacles juridiques à l'investissement privé. Il est à noter en particulier que l'éducation continue d'être considérée comme une activité à but non lucratif et que les écoles et établissements d'enseignement supérieur privés doivent être enregistrés comme des associations de bienfaisance, des fiducies caritatives ou des organismes à but non lucratif. Tous leurs excédents doivent être réinvestis dans leurs propres activités et les investisseurs étrangers, s'il y en a, n'ont pas le droit de rapatrier leurs profits. Dans la pratique, les investisseurs contournent ces restrictions en créant des filiales qui fournissent à l'entité à but non lucratif des terrains, des infrastructures et des services moyennant le paiement de loyers et d'autres sommes qui leur sont ensuite reversés. Il existe aussi des écoles et des *colleges* qui ne sont pas agréés par les autorités et qui exercent simplement leurs activités de façon non officielle. L'éducation est donc souvent devenue, de fait, un service à but lucratif.

Les écoles privées sont particulièrement nombreuses dans les zones urbaines où elles attirent en général les enfants des catégories socio-économiques favorisées. Cependant, sous la pression des parents, quantité d'écoles privées non subventionnées ont également vu le jour dans des quartiers pauvres, ainsi que dans les zones rurales, élargissant ainsi l'accès de l'enseignement privé à des familles relativement démunies. Ces écoles appliquent un modèle à bas coûts qui leur permet de pratiquer des frais de scolarité réduits. Ainsi, une enquête réalisée par Tooley et Dixon (2007) sur les écoles privées à Delhi a révélé que le montant médian des frais de scolarité mensuels perçus par les écoles primaires non agréées était légèrement supérieur à 2 dollars, soit environ 5 % du salaire minimum mensuel à l'époque. Les écoles privées non subventionnées ont des frais de fonctionnement souvent beaucoup moins élevés que ceux des écoles publiques car les salaires des enseignants, qui représentent la plus grande part des coûts, y sont nettement plus bas. L'écart de rémunération entre les enseignants du public et du privé s'étant semble-t-il accentué, l'avantage de coût dont bénéficient les écoles privées a sans doute augmenté (Kingdon, 2010). Dans les régions rurales de l'Uttar Pradesh, les salaires des enseignants du secteur public étaient déjà 12 fois plus élevés que ceux du secteur privé, d'après les estimations, avant les augmentations substantielles décidées récemment par la 6^e Commission des rémunérations. La forte demande des parents, y compris ceux de condition modeste, témoigne à la fois de la piètre opinion qu'ils ont des écoles publiques et du sentiment que les écoles privées offrent un enseignement de meilleure qualité. Une raison particulière citée par les parents pour justifier le fait de scolariser leurs enfants dans le privé est l'idée que les enseignants y sont moins souvent absents et plus impliqués dans leur travail qu'à l'école publique (Desai *et al.*, 2008). Une autre tient au fait que les écoles privées proposent davantage de cours dispensés en anglais, ce qui ouvre la perspective de revenus plus élevés dans l'avenir. Ainsi, Azam *et al.* (2010) ont montré qu'en Inde, une fois pris en compte les niveaux d'études et d'autres caractéristiques individuelles, les travailleurs ayant une bonne maîtrise de l'anglais gagnent 34 % de plus, en termes de salaire horaire, que ceux qui ne parlent pas cette langue. Ils en concluent que le rendement économique de la connaissance de l'anglais est à peu près égal à celui de l'enseignement secondaire.

Plusieurs enquêtes sur les écoles confirment les perceptions du public quant à la supériorité des écoles privées (Muralidharan et Kremer, 2007, Tooley et Dixon, 2007, Desai *et al.*, 2008 et Goyal et Pandey, 2009). Elles indiquent que les écoles privées sont généralement aussi bien équipées, et parfois même mieux, pour ce qui est de la distribution d'eau potable, des toilettes et des tableaux, que les écoles publiques. Globalement, leurs enseignants sont moins souvent absents et prennent leur travail plus à cœur que leurs collègues du public qui sont pourtant mieux payés et plus diplômés. Enfin, les résultats bruts des tests de niveau tendent à être meilleurs dans les écoles privées. Que cela soit le reflet des caractéristiques des élèves et/ou de leurs parents, lesquelles peuvent influencer sur les résultats ainsi que sur le choix de l'établissement, ou d'une plus grande efficacité, la question a fait l'objet de plusieurs études empiriques (Goyal, 2009, Wu *et al.*, 2009, ASER, 2010 et French et Kingdon, 2010). De manière générale, ces travaux montrent que, après correction des facteurs propres aux élèves et aux familles et des ressources mises en œuvre dans les divers établissements, les écoles privées obtiennent de meilleurs résultats, ce qui donne à penser qu'elles offrent effectivement un enseignement de meilleure qualité. Toutefois, cet avantage ne se vérifie pas dans tous les cas et son ampleur varie en outre selon les études, de sorte qu'il est peut-être, globalement, relativement limité.

Dans l'enseignement supérieur, en Inde comme dans d'autres pays, la montée en puissance du secteur privé est particulièrement sensible dans les disciplines où les coûts de démarrage sont relativement bas, les rendements de l'éducation élevés et la réponse de l'offre publique lente à réagir (Levy, 2008). Désormais, les *colleges* privés habilités à délivrer des diplômes dispensent l'essentiel des formations spécialisées dans certains domaines comme les sciences de l'ingénieur, les technologies de l'information, la gestion et certaines disciplines de santé telles que la pharmacie. Dans l'enseignement professionnel, les centres de formation industrielle privés ont connu un développement beaucoup plus rapide que leurs homologues du secteur public, et comme cette expansion a été largement déterminée par les forces du marché, l'offre des prestataires a évolué dans le sens d'une meilleure adéquation avec les besoins du marché du travail. Pour les cursus de formation à finalité professionnelle, en particulier, les étudiants optent généralement pour le secteur privé lorsqu'ils ne peuvent pas avoir de place dans une université ou un *college* publics. C'est ainsi que les prestataires privés ont permis d'absorber la demande excédentaire et d'offrir à ceux qui en ont les moyens la possibilité de faire des études dans des domaines où les perspectives professionnelles sont bonnes. En règle générale, les établissements privés non subventionnés ne reçoivent aucune aide financière des pouvoirs publics et comptent donc essentiellement sur les frais de scolarité pour se procurer des ressources. Au niveau des États, les frais de scolarité sont fixés par des commissions et comportent plusieurs niveaux. Un pourcentage minimum de places doit être réservé aux étudiants défavorisés auxquels s'applique le tarif le plus bas, tandis que pour les autres, les frais sont plafonnés. Les commissions fixent généralement le montant des frais de scolarité sur la base du coût de revient et d'un excédent « raisonnable », malgré la politique officielle faisant de l'enseignement une activité à but non lucratif. Les étudiants défavorisés étant subventionnés par les autres, le plafond des frais de scolarité est supérieur aux coûts et généralement élevé par rapport au revenu moyen des ménages (Carnoy *et al.*, 2010).

Ouvrir l'enseignement au plus grand nombre suppose une intervention appropriée des pouvoirs publics

L'augmentation rapide des effectifs scolarisés dans l'enseignement élémentaire, dans un contexte d'élévation des niveaux de revenu et avec une population relativement jeune, signifie que dans les années qui viennent la demande d'éducation va continuer de croître à un rythme soutenu à tous les niveaux, mais plus particulièrement dans le secondaire et le supérieur. De fait, si le gouvernement parvient à atteindre ses objectifs en 2017, le nombre d'élèves inscrits dans l'enseignement secondaire augmentera de plus de 10 millions, soit une hausse de plus de 20 %, et le nombre d'étudiants de plus de 12 millions, soit plus du double des effectifs actuels. Face à cette hausse de la demande, il faudra que le nombre d'écoles, de *colleges* et d'universités continue d'augmenter rapidement. Il est probable qu'une part non négligeable de ces établissements verra le jour dans le secteur privé étant donné à la fois le désir de certaines familles de scolariser leurs enfants dans l'enseignement privé et le fait qu'elles ont de plus en plus les moyens de le faire, à quoi s'ajoutent les contraintes qui empêchent l'offre publique de croître au rythme des besoins.

Pour que la scolarisation continue de progresser rapidement comme le gouvernement s'en est fixé l'objectif, dans un contexte où l'enseignement privé se développe, il faudra faire en sorte que tous les groupes de la population aient accès à l'éducation. Comme on l'a noté précédemment, même si les écoles privées à faibles coûts offrent une alternative au système public pour les ménages relativement modestes, ce sont souvent les élèves de milieux plus

aisés qui fréquentent l'enseignement privé. En outre, les plus démunis n'ont pas les moyens de payer des frais de scolarité aussi réduits soient-ils et continueront donc d'avoir besoin des aides publiques (Harma, 2009). Une des dispositions les plus notables de la loi sur le droit à l'éducation gratuite est l'obligation faite à toutes les écoles privées de réserver au moins 25 % de leurs places en première année à des élèves subventionnés issus de milieux défavorisés et de conserver ensuite ces élèves sur les mêmes bases jusqu'à la fin de la huitième année. Cette façon d'affecter les aides publiques aux élèves et non aux écoles est le principe même d'un système de chèques-éducation qui pourrait améliorer les possibilités de choix et les retombées de l'enseignement pour un grand nombre d'élèves défavorisés. En fin de compte, cependant, l'impact des quotas d'admissions imposés aux écoles privées dépendra de la façon dont les gouvernements des États appliqueront, entre autres, cette disposition de la loi⁴.

Les défraiements accordés aux écoles privées équivaldront aux dépenses effectivement encourues par l'établissement d'accueil ou au coût des services équivalents assurés dans le secteur public si ce coût est moins élevé. Si le coût de fonctionnement des écoles privées reste inférieur à celui des écoles publiques, comme c'est la norme aujourd'hui, les gouvernements des États peuvent s'attendre à faire des économies sur les élèves qui s'orienteront vers l'enseignement privé. Quant aux écoles privées, leur niveau de défraiement dépendra de la structure de leurs coûts. Celles dont les coûts de fonctionnement sont identiques ou inférieurs à ceux des écoles publiques seront intégralement défrayées, les autres accuseront un déficit qui sera au bout du compte financé par les familles des élèves payants. Comme les écoles privées les plus coûteuses accueillent des élèves de milieux assez aisés, ce sont eux, finalement, qui financeront les élèves pauvres. Cela dit, d'autres dispositions de la loi imposent une série de normes minimales en matière d'équipement (y compris l'aménagement de terrains de jeu) et de rémunération des enseignants qui risquent d'alourdir considérablement la facture pour toutes les écoles privées. Les écoles fréquentées par les pauvres et celles qui se trouvent dans des zones urbaines denses, notamment dans les bidonvilles, seront les plus durement touchées par les nouvelles mesures et bon nombre d'entre elles pourraient même être obligées de fermer, réduisant ainsi l'offre éducative. C'est pourquoi certaines dispositions de la loi sur le droit à l'éducation gratuite devront être appliquées avec souplesse.

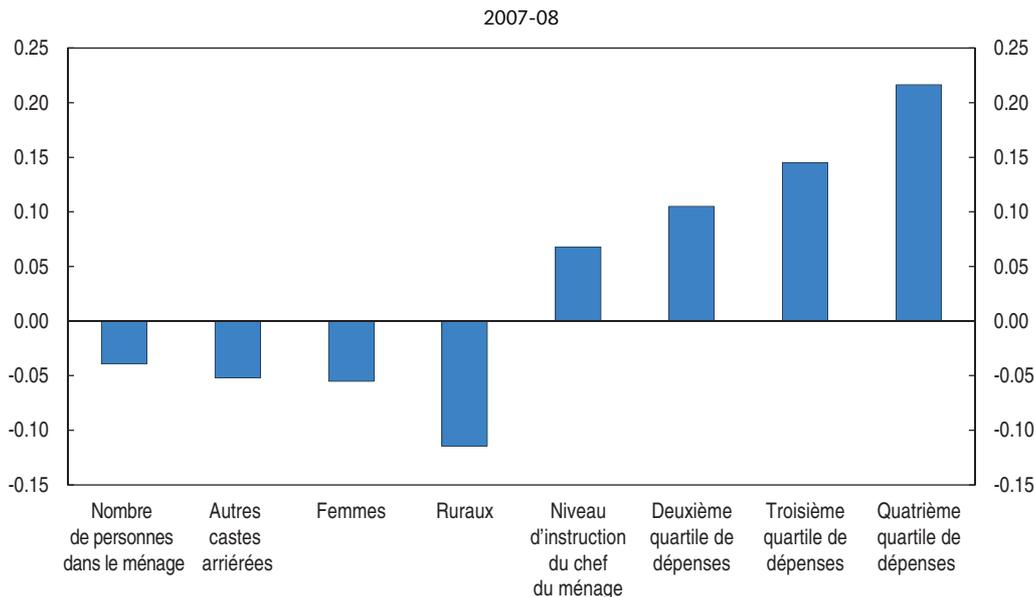
Les places subventionnées dans les écoles privées seront attribuées par tirage au sort entre les élèves remplissant les conditions requises. Le degré de prise en charge des groupes défavorisés dépendra dans une large mesure de la formulation précise des critères d'admissibilité. Jusqu'à présent, il semble que l'appartenance à une minorité et le revenu de la famille seront les principaux facteurs pris en compte. En principe, les nouvelles mesures applicables aux écoles privées devraient favoriser une plus grande mixité entre élèves issus de milieux socio-économiques différents, en particulier dans les écoles d'élite, ce qui ne peut qu'être bénéfique à terme. Toutefois, cette diversité peut aussi poser des problèmes puisqu'il faut s'assurer que l'environnement pédagogique soit adapté à tous les élèves, et tout spécialement à ceux qui sont subventionnés et qui risquent d'être désavantagés étant donné l'influence du milieu sur le développement des compétences dans la petite enfance. Afin d'optimiser les bienfaits du passage à l'école privée, le gouvernement devrait envisager une formule de financement qui lierait le versement des subventions au moins en partie aux performances des élèves bénéficiaires.

Dans l'enseignement supérieur, la multiplication des établissements privés a entraîné un accroissement significatif de la part des dépenses à la charge des ménages. Du point de vue de l'efficacité et de l'équité, cela peut se justifier par le fait que le rendement de

l'enseignement supérieur est plus important pour les agents privés (Kijima, 2006). Toutefois, des frais de scolarité élevés posent un problème d'accès pour les personnes soumises à des contraintes de crédit, c'est-à-dire pour une bonne part de la population en Inde étant donné le développement limité du système financier (chapitre 4). Le gouvernement a adopté une double approche pour promouvoir l'accès à l'enseignement supérieur privé. D'abord, comme on l'a vu plus haut, il a obligé les prestataires privés à mettre en place plusieurs niveaux de frais de scolarité, avec un taux réduit pour les étudiants venant de milieux défavorisés. Ensuite, il a institué un programme de prêts étudiants dont il a conçu le dispositif, mais qui sont distribués par l'intermédiaire des banques commerciales.

Le programme de prêts est ouvert à tous les étudiants qui ont été admis dans un établissement et un cursus officiellement agréés. Les prêts sont accordés pour les formations générales et spécialisées de prélicence et pour les études supérieures de deuxième et troisième cycles. Toutefois, pour la plupart des filières professionnelles, l'accès aux prêts est moins sûr car plus largement laissé à l'appréciation du banquier. Tous les dossiers sont évalués individuellement par les banques au regard d'un certain nombre de critères de solvabilité. Les conditions de prêt n'obéissent pas à des paramètres strictement commerciaux mais elles sont moins favorables que celles des mécanismes publics de prêts étudiants qui existent dans différents pays. Les taux d'intérêt sont fixés au niveau du taux de base bancaire, qui oscille normalement entre 10 et 15 %, avec une petite majoration pour les gros montants, et la période de remboursement est en principe comprise entre cinq et sept ans. Jusqu'à concurrence de 400 000 INR (environ 8 790 dollars), il n'est pas exigé de caution mais l'emprunteur doit avoir un garant. L'étude de Shen et Ziderman (2009) sur les dispositifs internationaux de prêts étudiants confirme que l'élément de subvention inclus dans les prêts étudiants en Inde, c'est-à-dire la différence entre le montant perçu et le montant à rembourser, est relativement limité. Il apparaît également que les taux de recouvrement sont assez bas, signe d'une forte proportion de défauts de paiement et/ou de carences dans la gestion des portefeuilles de prêts.

Une analyse empirique des données sur les ménages tirées de l'enquête NSS 2007-08 montre que les jeunes appartenant à certaines minorités (castes et tribus répertoriées) ont autant de chances de faire des études supérieures que leurs camarades issus de milieux socio-économiques comparables, tandis que les membres d'autres groupes défavorisés (les autres classes arriérées, selon la terminologie indienne) en ont un peu moins (graphique 5.6). Cependant, dans tous les cas, la participation à l'enseignement supérieur est étroitement liée au niveau de revenu du ménage. La probabilité pour un jeune de faire des études supérieures est plus élevée d'environ 22 points de pourcentage chez les ménages du quartile supérieur de dépenses que chez ceux du quartile le plus bas. Ces divers résultats donnent à penser que les pouvoirs publics ont réussi à promouvoir l'accès à l'éducation parmi certaines minorités, mais que les contraintes de crédit font peut-être obstacle à sa généralisation. Étant donné l'orientation plutôt commerciale des prêts étudiants en Inde, il est probable que la demande de garantie empêche les étudiants pauvres d'emprunter. Le gouvernement envisage d'augmenter la subvention implicite incluse dans les prêts en plafonnant leur taux d'intérêt à un niveau inférieur aux taux du marché, et en prévoyant des taux plus bas pour les étudiants de condition modeste, ainsi qu'en fournissant des garanties. Des données internationales montrent que lorsqu'il existe un mécanisme de prêts étudiants permettant de différer le financement des frais de scolarité, la participation est relativement insensible à l'augmentation de ces frais ; autrement dit, le plus important n'est pas l'ampleur de la subvention dont on peut

Graphique 5.6. **Facteurs influant sur la probabilité de faire des études supérieures à l'issue du secondaire**

Note : Les barres représentent les effets marginaux estimés à l'aide d'un modèle probit dans lequel la variable dépendante est égale à un si une personne est en train de suivre une formation supérieure et à zéro si elle a terminé sa scolarité secondaire mais ne poursuit pas ses études au niveau supérieur. Toutes les variables significatives au seuil de 10 % ou plus sont prises en compte, excepté les variables indicatrices des États. Les variables indicatrices des castes et tribus répertoriées ainsi que des populations musulmanes se sont avérées insignifiantes. Les effets marginaux calculés pour les variables de dépenses sont estimés à partir des quartiles de dépenses mensuelles des ménages. Ils indiquent la probabilité marginale de faire des études supérieures pour les membres d'un ménage dans les quartiles de dépenses supérieurs par rapport à ceux d'un ménage appartenant au quartile le plus bas. L'analyse a été réalisée à partir des données sur les ménages tirées de la 64^e National Sample Survey.

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436480>

bénéficiaire, mais l'assurance que l'on a de pouvoir financer ses études (Marcucci et Johnstone, 2009). Pour les pouvoirs publics, la priorité doit donc être de supprimer les obstacles au financement et non d'en réduire le coût. Dans cette optique, le gouvernement pourrait envisager de mettre en place un mécanisme public de prêts à l'intention de certains étudiants, notamment ceux qui souhaitent faire des études professionnelles, parallèlement au dispositif existant. Ces prêts pourraient être remboursables sous condition de revenu, en particulier dans le cas des formations susceptibles de déboucher sur un emploi dans le secteur formel, au niveau prélicence et au-delà. Un mécanisme public de prêts serait utile pour élargir l'accès à l'enseignement supérieur et il serait possible d'en fixer les critères d'attribution et les conditions de remboursement avec suffisamment de souplesse pour atteindre les objectifs de scolarisation et de partage des coûts (OCDE, 2007).

Des réformes et des ressources sont nécessaires pour améliorer les performances du système scolaire

Il faut davantage responsabiliser et motiver les enseignants

Les enseignants jouent un rôle crucial dans la réussite de l'enseignement et si l'on veut rehausser la qualité d'ensemble de l'enseignement, il faut étudier les moyens de rendre les enseignants plus performants. En Inde, il est admis depuis longtemps que les taux élevés d'absentéisme chez les enseignants et leur faible motivation ont des conséquences désastreuses sur l'apprentissage scolaire (PROBE, 1999). Bien que l'absentéisme des enseignants semble diminuer, il reste relativement important (ASER, 2011). Comme il a

été noté plus haut, il semble exister de grandes différences en termes d'assiduité des enseignants et de motivation entre les établissements publics et les établissements privés, qui sont peut-être dues en grande partie à des différences dans les conditions d'emploi. Alors que les enseignants des écoles publiques ordinaires sont normalement employés par les gouvernements des États sur la base de contrats permanents, les enseignants des écoles privées sont employés pour une durée déterminée par l'école elle-même. Le mécanisme de responsabilisation des enseignants est donc plus fort dans les écoles privées. Ainsi une enquête menée auprès de 3 000 écoles publiques n'a révélé qu'un seul cas de licenciement d'un enseignant par le directeur d'établissement pour absences répétées, tandis que sur un échantillon d'environ 600 écoles privées, 35 directeurs d'établissement avaient à un certain moment licencié un enseignant pour ce motif (Muralidharan et Kremer, 2007). À cette différence dans les motivations peut s'ajouter le fait que les enseignants des écoles privées sont plus susceptibles d'être issus de la communauté locale et donc davantage concernés par la réussite de leurs élèves.

Les observations relatives à l'impact de l'emploi des enseignants contractuels ou « paraprofessionnels », qui ont été recrutés en grand nombre par les gouvernements de certains États pour remédier à la pénurie, concordent avec celles attestant l'efficacité des enseignants des écoles privées et font ressortir d'autant plus l'importance de mécanismes de responsabilisation efficaces. Les enseignants paraprofessionnels sont recrutés au niveau local, normalement dans le cadre d'un contrat à durée déterminée, pour travailler dans des écoles publiques et ils sont généralement moins diplômés, du moins en termes de qualifications pédagogiques (Pandey, 2006). Une raison avancée pour recruter ces paraprofessionnels était qu'ils allaient seconder les enseignants réguliers, mais en pratique ils exercent souvent les mêmes fonctions que ces derniers, en dépit du fait qu'ils perçoivent des salaires nettement inférieurs. Atherton et Kingdon (2010) indiquent que les enseignants contractuels sont plus efficaces que les enseignants réguliers dans l'Uttar Pradesh et au moins aussi efficaces dans le Bihar.

L'abandon progressif des contrats permanents et un contrôle plus étroit des enseignants des écoles publiques auraient probablement un impact positif notable sur la motivation des enseignants et en définitive sur la qualité de l'enseignement. Du point de vue politique, toutefois, de telles mesures sont probablement très difficiles à mettre en œuvre. Il faut, à tout le moins, renforcer les procédures de licenciement pour absences répétées sans motif valable ou pour performances insuffisantes. Pour les nouveaux enseignants, il serait aussi possible d'instaurer des périodes probatoires plus longues débouchant sur des contrats à durée déterminée qui seraient progressivement allongés, à condition que les performances restent satisfaisantes. Les enseignants paraprofessionnels pourraient aussi se voir proposer les mêmes conditions d'emploi (et salaires), s'ils se perfectionnent suffisamment et ont de bons états de service, ce qui permettrait de mettre un terme à la dualité du marché du travail dans le système public qui ne semble pas une solution durable⁵. Une expérience conduite sur une longue période dans le pays a montré que le contrôle de l'assiduité des enseignants s'accompagnant de gratifications financières s'ils sont assidus ou de sanctions s'ils ne le sont pas peut sensiblement améliorer à la fois les états de présence des enseignants et l'apprentissage des élèves (Duflo et al., 2010). Étant donné que les salaires versés dans le secteur public sont déjà beaucoup plus avantageux que dans les écoles privées, il est difficile de justifier l'octroi de nouvelles primes pour assiduité. Pourtant, un meilleur suivi des heures de présence, couplé à des incitations financières si les performances sont bonnes et à des sanctions si elles laissent à désirer, semble recommandable.

Un autre moyen de mieux responsabiliser les enseignants consiste à faire davantage participer la collectivité à la gestion des établissements scolaires et à donner aux intéressés, notamment les parents et les autres membres de la collectivité au niveau local, le droit d'intervenir dans la sélection des enseignants et de les sanctionner ou de récompenser leurs bonnes performances, s'il y a lieu. Ces personnes pourraient avoir une connaissance beaucoup plus intime que des fonctionnaires distants pour suivre les performances des enseignants et comprendre les besoins des élèves sur place. Dans le cadre de l'initiative *Sarva Shiksha Abhiyan*, le gouvernement a encouragé une participation plus étroite de la collectivité au travers de comités de gestion des écoles, composés de parents, de directeurs d'établissement et de chefs de village. Ces organes ont été habilités à contrôler les performances des enseignants, à en rendre compte aux responsables de l'administration et à demander des ressources supplémentaires. La loi sur le droit à l'école gratuite et obligatoire s'appuie sur cette initiative en imposant à toutes les écoles de se doter d'un comité de gestion. La connaissance du rôle de ces comités est très inégale en Inde et, dans certains cas, très médiocre (Pandey *et al.*, 2008). En outre, des expérimentations montrent que le fait de mieux informer sur le rôle de ces comités et de dispenser une formation n'est peut-être pas la panacée pour apporter des solutions (Banerjee *et al.*, 2010). Cela s'explique peut-être par un désenchantement dû au pouvoir limité donné aux comités et l'observation d'autres économies émergentes montre que le fait d'habiliter les comités à prendre des décisions importantes, comme le recrutement d'enseignants, peut avoir des résultats positifs (Duflo *et al.*, 2007). Il faudrait donc envisager d'étendre les pouvoirs des comités de gestion des écoles.

Un système de suivi efficace des résultats des élèves est également essentiel pour améliorer les performances des enseignants et le système éducatif dans son ensemble. Les bilans peuvent aider à améliorer l'efficacité des enseignants en cernant les faiblesses dans l'apprentissage des élèves, ce qui permet aux enseignants de mieux cibler leurs activités. De plus, ces bilans peuvent contribuer à améliorer les motivations des enseignants en les guidant mieux vers leurs objectifs et en fournissant des indications sur les progrès des élèves. Dans certaines parties de l'Inde, les examens sanctionnant la 10^e année d'études, que les autorités jugeaient trop stressants pour les élèves, ont été supprimés et remplacés par un système d'évaluation continue globale qui est progressivement adopté aussi pour les années précédant la 10^e année. Ces réformes peuvent créer des conditions plus propices à l'apprentissage, mais il est essentiel que les méthodes d'évaluation fournissent des informations exactes sur les progrès faits dans l'apprentissage aux enseignants, aux administrateurs des écoles et, surtout, aux élèves et aux parents.

Les résultats d'une expérimentation menée en Inde témoignent de l'efficacité des contrôles de connaissances ne comportant pas d'enjeux élevés et de la rémunération au mérite (Muralidharan et Sundararaman 2010a, 2011). Les autorités ont évalué l'impact de la communication aux enseignants de bilans sur les élèves destinés à les aider à améliorer les résultats scolaires, ainsi que le lien entre la rémunération au mérite des enseignants et les résultats des élèves au contrôle de connaissances. Dans les écoles où seuls les bilans étaient communiqués, aucun changement n'a été observé dans les résultats des élèves, y compris pour les élèves les plus faibles et les plus forts. En revanche, dans les écoles où la rémunération au mérite a été introduite parallèlement aux bilans, les résultats des élèves étaient sensiblement meilleurs. Par conséquent, un meilleur retour d'information peut être utile aux enseignants, mais uniquement s'il s'accompagne d'incitations appropriées visant à motiver les enseignants. Les réformes des procédures d'évaluation devront donc peut-être être complétées par d'autres changements pour garantir leur efficacité.

L'octroi de ressources plus importantes peut aider à améliorer la qualité de l'enseignement

Malgré la forte hausse des recrutements, l'augmentation du nombre d'enseignants dans les écoles primaires n'a pas été suffisante pour faire face à la progression du nombre d'élèves, le ratio moyen élèves/enseignant étant passé de 43 en 2000-01 à 47 en 2007-08. Dans les années à venir, le gouvernement a l'intention de le réduire fortement, la loi sur le droit à l'école gratuite et obligatoire stipulant que ce ratio ne doit pas dépasser 30 pour 1 dans le primaire. L'impact de la taille des classes sur l'apprentissage est un sujet qui suscite un vif débat, mais des données internationales récentes mettent en évidence une corrélation négative faible entre la taille des classes et les résultats des élèves (Hanushek et Woessmann, 2010). Il apparaît aussi que les effets de la taille des classes varient selon les pays, les effets négatifs les plus marqués étant observés dans les économies les moins avancées où les classes sont généralement plus chargées et les enseignants moins bien formés (Altinok et Kingdon, 2009). Des ressources pédagogiques supplémentaires pourraient également aider à mettre en place un système d'enseignement de rattrapage plus systématique et efficace, qui est nécessaire aussi bien dans les écoles publiques que dans les écoles privées (Banerji et Mukherjee, 2008). Le besoin se fait particulièrement sentir en raison de la volonté constante de réduire le nombre d'enfants non scolarisés, qui a eu pour conséquence une augmentation du nombre d'enfants trop âgés, en particulier dans les petites classes.

Une question connexe importante dans le contexte indien a trait à l'ampleur du système de la classe unique, qui oblige les enseignants à faire classe simultanément à des élèves de deux niveaux différents ou davantage. En Inde, les écoles sont généralement de petite taille, en raison de la faible urbanisation ainsi que des politiques appliquées de longue date privilégiant la proximité d'accès aux écoles élémentaires partout dans le pays (Kochar, 2007). D'après les chiffres de la base de données DISE, en moyenne les écoles élémentaires emploient 4.5 enseignants, environ un quart d'entre elles employant moins de trois enseignants et une sur dix seulement un enseignant (NUEPA, 2010). Compte tenu des problèmes chroniques d'absentéisme, le nombre d'enseignants est probablement très inférieur dans la réalité. Par conséquent, de nombreuses écoles ne disposent pas d'effectifs suffisants pour affecter au moins un enseignant à chaque niveau, d'où la nécessité des classes uniques. L'enquête nationale ASER confirme que les classes uniques sont très répandues, des élèves de la 2^e année côtoyant des enfants d'autres niveaux dans plus de la moitié des écoles retenues pour l'enquête (ASER, 2011). D'autres enquêtes indiquent que dans l'Uttar Pradesh et le Bihar, les classes uniques sont la norme ; par ailleurs, la proportion d'élèves dans les classes uniques est inégale (Kingdon et Banerji, 2009). À l'occasion de visites répétées, il a été constaté qu'environ 49 % des enfants étaient toujours placés dans des classes uniques, une autre tranche de 44 % appartenaient à des classes soit à un seul niveau, soit à plusieurs niveaux, et seulement 7 % étudiaient toujours dans une classe à un seul niveau. Les comparaisons internationales confirment que les classes uniques sont plus répandues en Inde que dans les pays avancés ou dans d'autres économies émergentes (Mulkeen et Higgins, 2009).

Les classes uniques peuvent être bénéfiques pour le développement cognitif et social des élèves en les exposant à des contenus éducatifs plus avancés que ceux auxquels ils auraient normalement accès dans une classe à un seul niveau et en encourageant l'apprentissage autodirigé et un apprentissage mutuel et des échanges plus actifs entre enfants d'âge différent (Little, 2006). L'inconvénient est cependant qu'elles peuvent réduire en réalité le temps

d'instruction de chaque élève, en particulier si l'enseignant adopte une approche segmentée de la pédagogie en divisant effectivement le temps consacré à l'enseignement entre les programmes des différents niveaux. Plusieurs particularités du contexte indien donnent à penser que la classe unique risque d'avoir des effets négatifs sur l'apprentissage et les résultats d'études empiriques confirment cette hypothèse (Jacob *et al.*, 2008 et Goyal, 2009). En premier lieu, les programmes scolaires indiens s'appuient généralement sur les manuels et ils sont spécifiques pour chaque niveau. Les enseignants ont donc plus de mal à adopter face à une classe unique des méthodes souples adaptées à tous les élèves et il y a plus de probabilités que le temps d'enseignement consacré à chaque niveau soit réduit. En outre, vu la proportion considérable de très petites écoles, beaucoup de classes sont multiniveaux et l'instruction consacrée à chaque niveau s'en trouve encore plus réduite. En second lieu, la formation pédagogique généralement médiocre des enseignants, pendant laquelle les problèmes spécifiques de la classe unique ne sont pas suffisamment abordés, signifie probablement que beaucoup d'entre eux sont mal préparés pour résoudre ces problèmes. En troisième lieu, bien que l'accès aux outils pédagogiques s'améliore, les écoles indiennes ne disposent généralement pas de beaucoup de ressources, en particulier pour les matériels adaptés à chaque niveau, ce qui réduit les possibilités de substituer d'autres ressources au temps consacré par l'enseignant. En outre, il y aura probablement une déperdition de certains des effets bénéfiques de l'apprentissage mutuel en raison de l'homogénéité relative des groupes d'élèves dans les petites écoles rurales (Kochar, 2007).

Les évaluations des programmes indiens indiquent que des ressources pédagogiques supplémentaires peuvent avoir des retombées positives importantes. Lors d'une expérience récente dans l'Andhra Pradesh, un poste supplémentaire d'enseignement contractuel a été attribué à un échantillon d'écoles publiques et les résultats aux tests des élèves ont été suivis pendant une période de deux ans, puis comparés à ceux d'élèves d'écoles similaires qui n'avaient pas bénéficié d'un poste d'enseignant supplémentaire (Muralidharan et Sundararaman, 2010b). À la fin de l'essai, on a constaté que les résultats dans les écoles où un enseignant supplémentaire avait été nommé se sont améliorés, en moyenne, de 0.13 à 0.15 écart-type. Les progrès étaient plus importants pour les élèves de la 1^{re} année d'études et dans les écoles les plus isolées, où l'on peut supposer que les élèves sont plus défavorisés. Une étude distincte a examiné l'impact d'un programme d'enseignement de rattrapage dans le Gujarat et le Maharashtra, pour lequel de jeunes femmes ayant uniquement un diplôme de l'enseignement secondaire avaient été recrutées sur place afin d'aider les élèves en difficulté. Il a été constaté que le programme avait permis de relever les notes des élèves de la 2^e année d'environ 0.28 écart-type (Banerjee *et al.*, 2007). Aucun de ces programmes n'avait eu recours à des enseignants réguliers et les éducateurs avaient reçu un salaire ne représentant qu'une fraction de celui des enseignants réguliers. Ceci montre bien les gains pouvant être obtenus en termes de coût-efficacité de l'emploi d'enseignants non spécialisés. Comme les autorités comptent réduire le nombre d'élèves par enseignant, il importe qu'elles étudient s'il est plus rentable d'atteindre cet objectif en employant des enseignants réguliers ou en recrutant un plus grand nombre d'enseignants spécialisés dans les cours de rattrapage et d'enseignants contractuels.

Il faut rendre les filières de perfectionnement des enseignants plus accessibles et plus efficaces

Un renforcement de la responsabilité améliorerait certes l'efficacité de l'enseignement, mais les indicateurs révélant le manque de compétences des enseignants dans l'ensemble du système donnent à penser que les structures de perfectionnement des enseignants

doivent être renforcées. Par exemple, il a été constaté lors d'une enquête que moins de la moitié des enseignants pouvaient fournir la définition correcte de mots difficiles et résumer correctement un texte destiné à la 4^e année, tandis que quatre enseignants sur cinq ont reconnu avoir des difficultés à répondre aux questions de leurs élèves en mathématiques (Kingdon et Banerji, 2009). L'importance d'une meilleure formation pédagogique est confirmée en outre par des données empiriques recueillies en Inde qui dénotent la plus grande efficacité des enseignants les mieux qualifiés, sous réserve du type de contrat sous lequel ils sont employés (Atherton et Kingdon, 2010). Il est difficile de faire classe en Inde même pour des enseignants très qualifiés en raison de la taille importante des classes et de la forte proportion d'apprenants de première génération. Il ressort des statistiques NSS qu'en 2007-08 plus de la moitié de toutes les mères d'enfants scolarisés étaient illettrées, ce qui implique que beaucoup d'élèves ne reçoivent guère de soutien scolaire en dehors du système formel d'éducation. La diversité des élèves nécessite des interventions adaptées même lorsque les ressources font défaut. Conformément à la loi sur le droit à l'école gratuite et obligatoire, le gouvernement entend normaliser le profil des âges pour chaque niveau d'études dans l'éducation élémentaire et il a alloué des ressources à l'enseignement de rattrapage afin d'accélérer la progression d'une classe à l'autre des élèves scolarisés tardivement. Il en résultera à terme une plus grande uniformisation des âges par niveaux, mais les classes uniques et le fort pourcentage d'apprenants de première génération demeureront vraisemblablement une réalité dans un grand nombre de petites écoles. Beaucoup d'enseignants sont mal préparés aux difficultés qu'ils rencontreront, puisque 44 % des enseignants en Inde n'ont pas de qualifications postsecondaires (Mehta, 2010). C'est un chiffre médiocre, non seulement au regard des normes de l'OCDE, où tous les enseignants à l'exception d'une toute petite minorité ont suivi une formation postsecondaire, mais aussi en comparaison d'économies émergentes telles que le Brésil et la Malaisie, où 91 % et 99 % des enseignants, respectivement, sont diplômés de l'enseignement supérieur (OCDE, 2009).

Le système formel de formation des enseignants, qui assure la formation initiale, souffre d'un certain nombre d'insuffisances qui sont le reflet de problèmes plus généraux affectant l'ensemble du système d'enseignement supérieur (voir ci-après). Un organe central, le National Council for Teacher Education, est habilité à fixer des normes nationales pour la formation pédagogique, mais leur application varie largement selon les États, et dans la plupart d'entre eux il n'y a pas assez d'établissements de formation (Rajya Sabha Secretariat, 2010). Une enquête récente a mis en lumière un certain nombre de lacunes spécifiques dans les établissements de formation pédagogique (Banque mondiale, 2009). Les *colleges* sont souvent dotés de peu de ressources et le corps enseignant a tendance à travailler de façon isolée et à mener très peu de recherches, tandis que les méthodes de formation ne sont guère innovantes et que les étudiants semblent montrer peu d'initiative. Un autre problème est que les programmes sont souvent dépassés et que les enseignants n'ont pas les qualifications et l'expérience pratique voulues pour dispenser une formation pédagogique efficace. Des réformes d'envergure dans l'enseignement supérieur axées sur l'amélioration de la qualité devraient contribuer considérablement à améliorer la qualité de la formation initiale des enseignants.

Toutefois, une filière de perfectionnement professionnel efficace des enseignants doit également donner accès à une formation continue centrée sur des activités d'apprentissage pertinentes en classe (OCDE, 2005). Un système de formation en cours d'emploi performant est particulièrement nécessaire en Inde compte tenu de l'expansion rapide des effectifs

d'enseignants qui a abouti inévitablement au recrutement d'enseignants peu qualifiés et inexpérimentés. Dans le cadre de l'initiative *Sarva Shiksha Abhiyan*, des fonds ont été alloués pour offrir à tous les enseignants de l'éducation élémentaire des stages de formation en cours d'emploi d'une durée pouvant aller jusqu'à 20 jours, ainsi que pour organiser un programme distinct de formation des enseignants non formés et un programme d'initiation des enseignants nouvellement recrutés. Pourtant, seulement 35 % des enseignants dans les écoles agréées ont indiqué avoir suivi une formation en cours d'emploi en 2008-09 (NUEPA, 2010). De plus, tout en se félicitant de l'opportunité qui leur est donnée de bénéficier de cette formation, les enseignants estiment généralement que les techniques ne sont pas toujours adaptées aux réalités auxquelles ils sont confrontés en classe, eu égard en particulier au nombre excessif d'élèves par enseignant et aux classes uniques (Mooij, 2008). Les gouvernements doivent suivre de près, évaluer et modifier les programmes actuels de formation en cours d'emploi en fonction des besoins pour s'assurer qu'ils sont efficaces et accessibles à tous les enseignants, notamment dans les écoles secondaires. De surcroît, à moyen terme, il faudrait étoffer les programmes d'initiation en y incluant un système formel de mentorat, comme il en existe dans de nombreux pays, en vue de faciliter l'adaptation des jeunes enseignants à la pratique de la classe.

L'amélioration de la qualité de l'enseignement professionnel et supérieur exige des réformes d'envergure

Une réglementation plus efficace est requise

La réglementation régissant l'enseignement professionnel et supérieur en Inde est complexe et pesante. Le grand nombre d'intervenants dans le processus réglementaire a abouti à un chevauchement des responsabilités, ce qui engendre une certaine confusion et des fardeaux administratifs. L'administration centrale et les gouvernements des États exercent des responsabilités directes à l'égard des universités et des *colleges* publics, qui sont gérés par leur ministère de tutelle et d'autres ministères. L'University Grants Commission (UGC), organisme officiel qui relève de l'administration centrale, est chargée d'élaborer les normes applicables dans tout le pays et de la coordination entre les universités et les *colleges* non spécialisés, tandis que l'All India Council for Technical Education (AICTE) exerce des fonctions similaires pour les *colleges* à vocation technique. En outre, plusieurs conseils professionnels, dont certains interviennent tant au niveau de l'administration centrale qu'au niveau des États, sont chargés de disciplines spécifiques, notamment un certain nombre de domaines professionnels ainsi que la médecine. Les universités exercent aussi une fonction de supervision directe. Les très nombreux *colleges* publics et privés sont gérés par le biais d'un système d'affiliation aux universités, en vertu duquel les universités fixent le cursus que les *colleges* sont tenus d'adopter et sont chargées de la préparation et de l'organisation des examens. Comme tous les *colleges* offrant des cours diplômants sont tenus de s'affilier à une université, ils sont soumis indirectement à la même réglementation que les universités. Dans le système d'enseignement et de formation professionnels, les normes sont, pour l'essentiel, réglementées par une autorité centrale, le National Council for Vocational Training (NCVT), qui est placé sous la tutelle du ministère du Travail et de l'Emploi, ainsi que des entités correspondantes au niveau des États. Il serait judicieux de faire du NCVT un organisme autonome de telle sorte que la responsabilité de l'application des normes soit plus clairement définie.

Le système de réglementation est également très directif. Dans l'enseignement supérieur, les principaux organes de normalisation, notamment l'UGC et l'AICTE, ont promulgué au fil des ans un certain nombre de réglementations et de règlements couvrant un large éventail de normes universitaires auxquelles tous les établissements agréés sont tenus de se conformer (Agarwal, 2009). Il s'agit notamment des qualifications minimum des enseignants, des conditions de promotion du personnel et de la charge de travail et des niveaux de formation. Ces règlements ont dilué les responsabilités et encouragé une uniformisation, décourageant ainsi l'innovation et la diversité. On en a l'illustration avec les cursus qui sont souvent dépassés et difficiles à réformer, même dans les meilleures universités. Ainsi, le cursus de la Delhi School of Economics, l'un des établissements d'enseignement supérieur les plus prestigieux du pays, n'a pas été actualisé depuis 25 ans (Indiresan, 2009). Parallèlement, le cadre réglementaire permettait difficilement de faire respecter des normes aussi rigoureuses dans un contexte d'augmentation rapide du nombre des établissements. Les ingérences politiques et les cas de corruption, en particulier pour ce qui est des admissions et des changements de statut des établissements, ont également posé des problèmes (Kapur et Mehta, 2008).

La réglementation régissant l'accès de nouveaux prestataires doit être réformée elle aussi afin d'éviter une discrimination qui pénalise les grands établissements. L'une des particularités du système d'enseignement supérieur indien est qu'il comprend un très grand nombre de petits *colleges* affiliés, dont beaucoup n'accueillent que quelques centaines d'étudiants. Étant donné que la prestation de services d'enseignement supérieur se caractérise souvent par des économies d'échelle et de gamme, il se peut que cette solution laisse à désirer en termes d'efficacité économique à l'échelle du système (Green et Johnes, 2009). Il se peut aussi qu'un système fragmenté comme le système indien impose aux responsables de la réglementation des coûts de contrôle plus élevés, compte tenu de la nécessité d'évaluer et de surveiller un nombre plus important de prestataires. Sous sa forme actuelle, le cadre réglementaire pénalise les prestataires plus importants en raison des barrières à l'entrée plus élevées qu'il leur impose. Alors que l'accord de l'organisme régulateur compétent suffit pour créer un *college* affilié, pour les universités il faut que le Parlement ou les États légifèrent, ce qui est beaucoup plus lourd. Cela s'ajoute aux obstacles non réglementaires auxquels sont confrontées les universités. Il est possible de créer un *college* avec un capital peu important en louant des locaux à usage de bureaux et en employant une poignée de personnes, dont certaines peuvent être recrutées sur une base temporaire. Par contre, les universités nécessitent de gros investissements d'infrastructure et doivent supporter la charge supplémentaire de l'acquisition d'un terrain, ce qui est particulièrement difficile dans les zones urbaines (voir le chapitre 1). S'acheminer vers des modalités autorisant l'accès d'une université par la voie de la réglementation plutôt qu'au moyen d'un instrument parlementaire pourrait contribuer à la mise en place d'un système d'enseignement supérieur plus efficace à long terme. Dans le même temps, les gouvernements pourraient étudier les possibilités de fusionner les *colleges* publics les plus petits, en particulier dans les zones urbaines et d'autres régions bien desservies.

Les établissements universitaires doivent disposer d'une plus grande autonomie, dont il a été démontré au plan international qu'elle est corrélée avec les performances – de fait, très peu de contraintes réglementaires pèsent sur de nombreuses universités de niveau mondial (Afghion et al., 2010). En Inde même, il est révélateur que certains des établissements d'enseignement supérieur les plus performants, notamment les instituts

de technologie et les instituts de gestion, fonctionnent dans un cadre réglementaire beaucoup plus simple. Les rapports de la National Knowledge Commission et, plus récemment, du Yash Pal Committee, ont recommandé au gouvernement de remplacer la structure pluri-institutions existante par une autorité nationale unique de régulation. Le Parlement est actuellement saisi d'un projet de loi visant à créer la National Commission for Higher Education and Research (NCHER), à laquelle seraient dévolues les fonctions de l'UGC, de l'AICTE et d'autres autorités compétentes en la matière. La création de la NCHER réduira certes les chevauchements entre réglementations, mais il n'est pas certain qu'elle résolve le problème plus profond tenant à la nécessité d'alléger une réglementation trop pesante. Le but recherché est que la NCHER s'affranchisse du gouvernement et adopte une approche moins directive, mais aucun texte de loi n'a été adopté pour limiter la portée de la réglementation. Reste à voir désormais si une nouvelle structure institutionnelle favorisera l'émergence d'une approche différente.

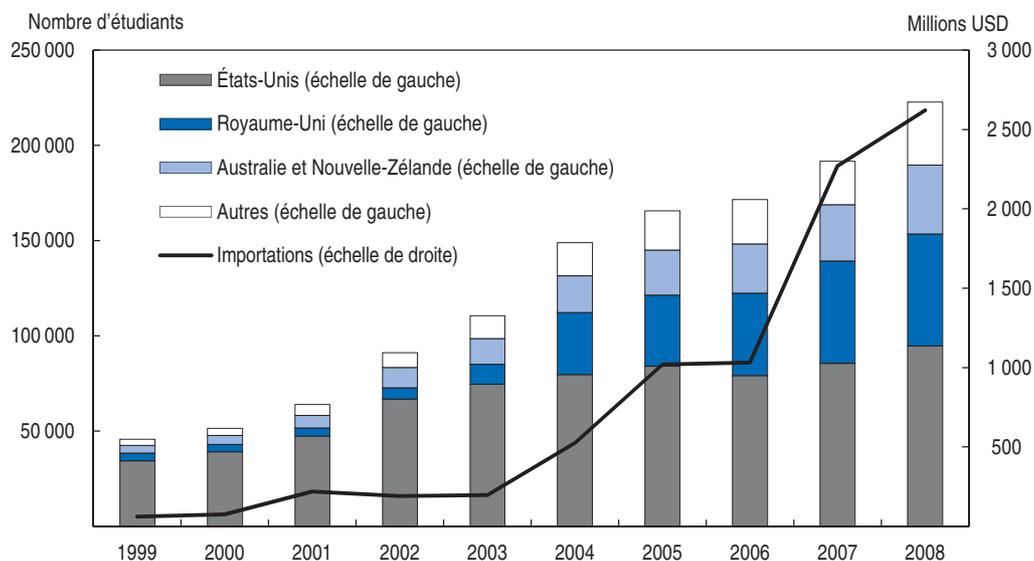
La finalité du système des *colleges* affiliés est de faire en sorte que les grandes universités possédant plus de ressources soient en mesure de soutenir le développement des petits établissements qui se créent, tout en garantissant l'application de normes communes en matière d'enseignement et d'évaluation ; en théorie, les universités sont tenues de fournir à leurs *colleges* affiliés une aide dans de multiples domaines. Dans la pratique, en raison de l'expansion rapide de l'enseignement supérieur, certaines universités comptent parmi leurs établissements affiliés quelque 800 *colleges*, dont certains sont très éloignés géographiquement de l'université mère (UGC, 2011). Fournir un soutien adéquat de manière à favoriser réellement le développement de tous les *colleges* les moins dynamiques pose donc un problème qui ne peut qu'empirer compte tenu des biais réglementaires qui favorisent l'entrée de *colleges*. Dans le même temps, le système freine le développement des *colleges* qui peuvent fonctionner de manière autonome et aller de l'avant avec des cours et des méthodes de gestion innovants. Conscient de ce problème, le gouvernement a accordé à certains *colleges* un statut spécial d'autonomie, qui leur laisse davantage de liberté pour définir leurs propres programmes et organiser des examens. Mais les choses évoluent lentement : seulement 218 *colleges* sur des dizaines de milliers sont actuellement considérés comme autonomes par l'UGC et ils sont concentrés dans un petit nombre d'États. Ce statut d'autonomie doit être proposé à un plus grand nombre de *colleges* dynamiques, choisis parmi ceux qui ont présenté un bon dossier dans le cadre des procédures nationales d'accréditation. Pour aller plus loin encore, il faut donner aux *colleges* autonomes qui ont fait leurs preuves la possibilité d'acquérir le statut d'université, et d'accéder ainsi au degré d'autonomie le plus élevé permis par la réglementation.

Le manque d'autonomie des établissements est une contrainte qui entrave particulièrement le développement d'un système d'enseignement et de formation professionnels plus dynamique et efficace. Les autorités gouvernementales ont généralement appliqué une approche pragmatique à la gestion des établissements de formation technique, qui sont une composante essentielle du système d'enseignement et de formation professionnels, laissant peu de latitude aux gestionnaires ou ne les encourageant guère à introduire des innovations dans les programmes ou l'organisation des cours (Majumdar, 2008). Dans ce segment, la flexibilité des établissements et une collaboration étroite avec l'industrie sont particulièrement importantes pour garantir la qualité et la pertinence (OCDE, 2010b). Pour ce faire, une implication effective du secteur privé est notamment nécessaire. Dans le cadre de son initiative récente concernant les

centres d'excellence, le gouvernement s'efforce de déléguer certains pouvoirs et d'encourager le renforcement des liens avec le monde du travail au travers de comités de gestion où siègent des représentants de l'industrie. Un point critique est cependant que le gouvernement garde la mainmise sur les programmes, ce qui risque de ralentir les efforts de modernisation des cours proposés. Afin que le système d'enseignement et de formation professionnels réponde mieux à la demande, et pour améliorer la qualité plus généralement, le gouvernement devrait accroître les pouvoirs des comités de gestion.

Le gouvernement est également en train de mettre en place une structure réglementaire pour les prestataires de services éducatifs étrangers. Actuellement, 100 % des IDE peuvent être investis dans l'éducation, mais il n'existe pas de cadre pour l'agrément des prestataires étrangers, ce qui empêche de fait leur entrée. L'objectif de la réforme dans ce domaine est d'attirer des universités de qualité afin qu'elles proposent leurs propres diplômes en Inde. Le gouvernement cherche ainsi à tirer parti de la tendance des universités étrangères à ouvrir des campus à l'étranger. La demande de diplômes étrangers a fortement augmenté parmi les étudiants indiens et l'Inde se place aujourd'hui au deuxième rang juste derrière la Chine comme pays d'origine d'étudiants étrangers (graphique 5.7). La grande majorité de ces étudiants choisissent d'étudier dans des pays anglophones de l'OCDE où le marché de l'éducation internationale est très développé et les droits de scolarité élevés, d'un niveau équivalent ou supérieur à ceux exigés par les établissements privés en Inde (OCDE, 2010a). En conséquence, les importations indiennes de services éducatifs ont enregistré une hausse rapide, pour atteindre 2.3 milliards USD en 2009-10.

Graphique 5.7. **Étudiants indiens étudiant à l'étranger et importations de services éducatifs**



Note : Données présentées sur la base de l'année civile. Les importations de services éducatifs peuvent revêtir l'un quelconque des quatre modes définis dans l'Accord général sur le commerce de services (AGCS). On ne dispose pas de données sur la valeur du commerce de services éducatifs pour chaque mode, mais compte tenu du nombre d'étudiants voyageant à l'étranger et des droits de scolarité exigés des étudiants étrangers dans les pays avancés, il est probable que le commerce en mode 2, la consommation à l'étranger, représente de loin la catégorie la plus importante.

Source : OCDE et BRI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436499>

Dans le cadre des réformes proposées, les directives relatives au mode d'accès des universités étrangères sont claires et les obstacles réglementaires semblent peu importants. Toutefois, les prestataires étrangers sont tenus d'avoir le statut d'établissements à but non lucratif et ils doivent disposer d'un capital s'élevant au minimum à 500 millions INR (approximativement 11 millions USD). Les restrictions en vigueur sur le rapatriement de capitaux ont été maintenues. De plus, il est difficile de dire comment les règles et règlements existants visant le fonctionnement des établissements nationaux d'enseignement supérieur seront appliqués, en particulier si les droits de scolarité seront réglementés. Ces restrictions, jointes aux éventuelles ambiguïtés, ainsi que les difficultés auxquelles les établissements nationaux sont confrontés pour trouver des terrains adaptés à leur développement et des enseignants de qualité, décourageront probablement les établissements étrangers. C'est particulièrement vrai pour les universités de prestige qui, dans leur pays d'origine sont souvent autonomes et auxquelles des avantages considérables ont été offerts pour qu'elles implantent des campus délocalisés dans d'autres pays (encadré 5.3). Même si quelques établissements étrangers pénètrent sur le marché, il est peu probable que cela fasse augmenter de façon spectaculaire les capacités ou que cela réduise l'exode d'étudiants. Outre la volonté d'obtenir un diplôme étranger, de nombreuses raisons poussent les étudiants à choisir d'étudier à l'étranger, notamment le désir d'acquérir une expérience internationale (OIM, 2008). Une autre motivation, qui semble forte dans le cas des étudiants indiens, est le désir d'émigrer (Baruch *et al.*, 2007). En outre, les réformes ne prennent pas en compte un vide réglementaire concernant les partenariats entre établissements indiens et étrangers, notamment les programmes conjoints. Une enquête sur ces formes de collaboration indique que plusieurs établissements indiens proposent des diplômes étrangers en Inde, souvent en dehors du cadre de la réglementation et de l'assurance-qualité (UKIERI, 2008). Compte tenu de la demande de diplômes étrangers et du coût-efficacité de ce mode de prestation, il est probable que les collaborations de ce genre vont se multiplier ; le gouvernement doit donc veiller à exercer un contrôle efficace.

Une assurance-qualité plus solide et des incitations plus attractives sont nécessaires pour stimuler les performances

Des mécanismes d'assurance-qualité efficaces sont un élément important du cadre d'action, en particulier dans un pays tel que l'Inde où le secteur de l'enseignement supérieur évolue et se développe rapidement et où le besoin général est grand d'élever les normes d'enseignement et de recherche. Ils complètent également les réformes qui décentralisent les contrôles et accordent une plus grande autonomie aux institutions en renforçant la responsabilité des gestionnaires. En Inde, le cadre de l'assurance-qualité comporte deux niveaux, la création de nouveaux établissements et/ou programmes devant être approuvée par les pouvoirs publics et leur accréditation et leur évaluation étant assurées par deux grands organismes d'assurance-qualité, le National Accreditation and Assessment Council (NAAC) et le National Board of Accreditation (NBA). Comme dans beaucoup d'autres pays, les activités de ces organismes publics d'accréditation sont complétées par des classements publiés pour répondre à la demande par des sociétés de médias et d'autres organisations privées (Salmi et Saroyan, 2007). La procédure d'accréditation du NAAC vise à évaluer la qualité des résultats ainsi que l'efficacité des

Encadré 5.3. La mobilité internationale des campus et programmes universitaires

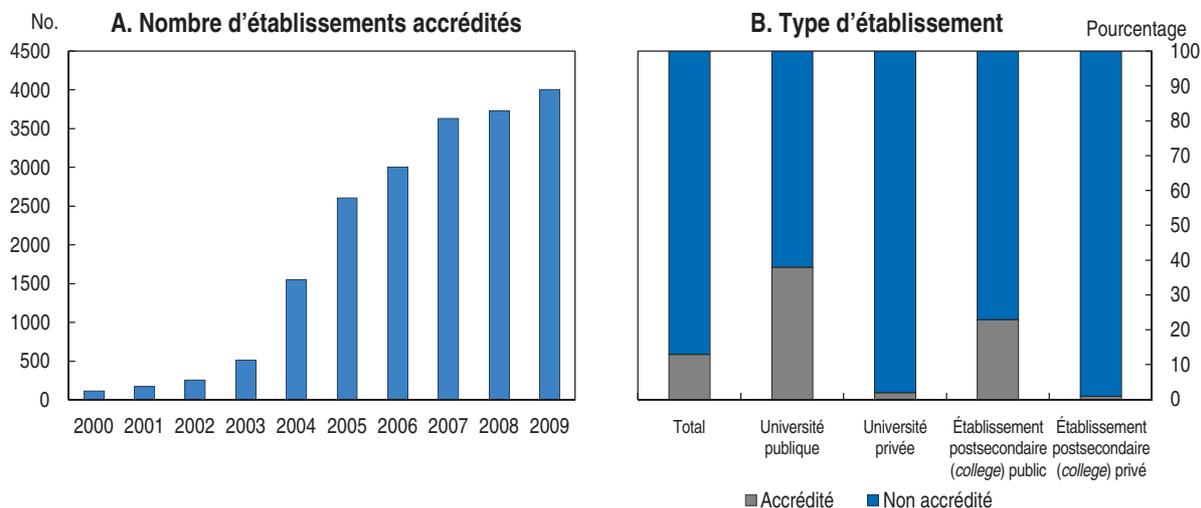
La mobilité internationale des étudiants reste la forme la plus importante d'internationalisation de l'enseignement supérieur. Cependant, la mobilité internationale des programmes, qui est le deuxième mode le plus fréquent d'enseignement supérieur transfrontières, et la mobilité institutionnelle ont toutes deux connu une expansion rapide depuis la fin des années 90. La mobilité des programmes concerne généralement l'enseignement direct traditionnel, qui est soit dispensé intégralement par un établissement étranger, soit en partenariat avec des établissements locaux. Elle peut aussi concerner des étudiants qui se rendent à l'étranger pour prendre part à un programme proposé par un établissement étranger. La mobilité institutionnelle est une forme plus nouvelle qui représente un investissement direct étranger effectué par un prestataire de services éducatifs ou une société et elle s'accompagne de la création de campus délocalisés à l'étranger. Pour les étudiants, ces nouveaux modes de prestation présentent plusieurs avantages, notamment un coût moins élevé car les droits de scolarité comme les frais de subsistance sont généralement plus faibles (ils le sont invariablement dans le pays d'origine). En règle générale, la mobilité des programmes et des institutions obéit à la réglementation du pays où réside l'étudiant, afin qu'elle soit compatible avec le système éducatif local. La mobilité institutionnelle implique des coûts et des risques financiers considérables, compte tenu des investissements substantiels qu'elle suppose et des dommages éventuels pour l'image de l'institution en cas d'échec, en particulier pour les établissements d'élite. Les coûts financiers directs sont nettement plus faibles pour la mobilité des programmes. Pourtant, comme l'établissement étranger est susceptible de perdre au moins en partie le contrôle de l'exécution du programme, le risque que celui-ci porte atteinte à son image s'il est de médiocre qualité peut être élevé, en particulier si le programme est mené dans le cadre d'une franchise.

Dans certaines économies émergentes, les gouvernements ont activement encouragé les universités de niveau international à établir des partenariats avec des universités locales et/ou à créer des campus à l'étranger. Cette démarche est motivée par le désir d'exploiter la qualité de la recherche et de l'enseignement des établissements étrangers afin de stimuler les capacités locales, tant pour élargir les débouchés offerts aux étudiants au niveau local que pour rehausser la qualité des établissements d'enseignement supérieur locaux, parfois en vue de créer un secteur de l'éducation qui attirera à terme des étudiants étrangers. Deux des pays les plus actifs dans ce domaine ont été les Émirats arabes unis et Singapour, qui s'est fixé comme objectif d'attirer 150 000 étudiants étrangers d'ici à 2015. En 2000, le gouvernement de Dubaï a créé un « village de la connaissance » où plusieurs universités étrangères ont depuis installé un campus. Cette initiative est menée dans une zone économique spéciale qui offre aux investisseurs étrangers un certain nombre d'incitations financières, notamment le rapatriement intégral (à 100 %) de leur capital (profits compris) et des exonérations fiscales. À Singapour, le gouvernement a fourni un soutien financier direct pour attirer des universités étrangères, dont un montant de 310 millions USD pour une école de médecine en collaboration entre l'université nationale de Singapour et la Duke University. Malgré les avantages considérables offerts par les gouvernements pour encourager la délocalisation de campus et d'autres formes de collaboration, la réussite n'a pas toujours été au rendez-vous et dans certains cas l'addition a été lourde. Par exemple, à Singapour, la première université privée étrangère, qui a été créée par l'University of New South Wales avec l'aide financière du gouvernement de Singapour, a fermé ses portes au bout de seulement deux mois parce que les objectifs fixés pour les effectifs étudiants n'avaient pas été atteints, ce qui s'est traduit par des pertes financières aussi bien pour le gouvernement que pour l'université. Toujours à Singapour, un institut de recherche créé en collaboration avec la Johns Hopkins University a fermé parce qu'il n'a pas réussi à atteindre ses objectifs de recherche, malgré le soutien financier du gouvernement, tandis que la Warwick University a renoncé au projet de créer un campus à l'étranger en raison de ses inquiétudes pour la liberté académique.

Source : Kapur et Crowley (2008) ; Vincent-Lancrin (2009) et Ng et Tan (2010).

processus et constitue donc une saine démarche d'amélioration de la qualité. Le nombre d'établissements évalués et accrédités a fortement augmenté pendant les années 2000 (graphique 5.8, partie A). Néanmoins, comme l'accréditation n'a pas été rendue obligatoire dans tous les États, seulement un tiers environ des universités et un cinquième des *colleges* ont été évalués (PRS, 2010). De plus, les moins évalués ont été les *colleges* privés, segment du marché qui progresse le plus rapidement et où le besoin d'évaluation indépendante est sans doute le plus grand (graphique 5.8, partie B).

Graphique 5.8. **Établissements évalués et accrédités par le NAAC**



Source : Agarwal (2009) et NAAC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436518>

Le gouvernement s'efforce de réformer en profondeur le cadre de l'assurance-qualité et il a proposé une nouvelle législation qui aboutirait à la mise en place d'un système d'évaluation et d'accréditation périodiques obligatoires. La structure des organismes d'accréditation changerait radicalement : les deux organismes publics actuels seraient remplacés par de nouveaux organismes d'accréditation à but non lucratif qui seraient libres d'entrer sur le marché, à condition d'être enregistrés et suivis en permanence par un nouvel organisme officiel. Les *colleges* et les universités auraient à assumer les dépenses liées à l'accréditation et encourraient des sanctions financières si l'on constatait qu'ils fonctionnent sans accréditation. Les réformes proposées sont susceptibles d'accroître considérablement les capacités d'accréditation et pourraient engendrer une spécialisation en la matière, gage d'efficacité. Néanmoins, il n'est pas certain qu'un grand nombre de nouveaux organismes d'accréditation voient réellement le jour, en particulier en l'absence de motivations financières. Le gouvernement devra surveiller de près la mise en œuvre de ces réformes, et si aucun nouvel organisme n'est créé, veiller à ce que le NAAC et le NBA disposent de ressources suffisantes pour faire face à l'envolée probable de la demande.

Les modes de financement public doivent être réformés afin de renforcer les incitations à améliorer les performances. Actuellement, la plupart des financements publics destinés tant à l'enseignement et la formation professionnels qu'à l'enseignement supérieur sont accordés individuellement en fonction des ressources mises en œuvre. Les universités et *colleges* publics sont généralement gérés de manière inefficace, la proportion de personnels non enseignants par rapport au personnel enseignant étant

souvent élevée (Agarwal, 2009). Ils sont également peu incités à rechercher d'autres sources de revenus car celles-ci sont parfois contrebalancées par une baisse des crédits publics qui leur sont alloués. Les établissements publics d'enseignement et de formation professionnels reçoivent la même dotation indépendamment de la qualité de leurs activités d'enseignement et de recherche ou des taux d'abandon (Banque mondiale, 2008). Dans le cadre du programme de l'UGC intitulé *Colleges with Potential for Excellence Scheme*, des subventions sont accordées aux *colleges* ayant de très bons résultats, les établissements accrédités par le NAAC recevant des sommes plus importantes. Toutefois, la portée de ce programme est faible, puisque 246 *colleges* au maximum sur plus de 25 000 reçoivent des financements. En outre, les gestionnaires de certains *colleges* semblent avoir une attitude ambivalente à l'égard du programme⁶. Pour stimuler davantage la transformation du cadre de l'évaluation de la qualité dans l'enseignement supérieur, le gouvernement indien devrait envisager de faire dépendre davantage les financements des résultats obtenus, à l'instar de nombre de pays de l'OCDE (OCDE, 2008). Étant donné la très forte prédominance actuelle du financement institutionnel, le fait d'accroître le financement sur projet avec appel à la concurrence, tendance en hausse dans certains pays de l'OCDE, aurait aussi probablement pour effet de stimuler la productivité de la recherche (Box, 2010). Dans le secteur de l'enseignement et de la formation professionnels, si les institutions avaient plus de latitude pour offrir des services commerciaux, elles auraient des revenus plus importants et l'on aurait une meilleure idée des besoins du secteur.

La concurrence entre les établissements d'enseignement supérieur pour attirer des étudiants et des financements est un facteur important pour promouvoir la qualité. À première vue, la concurrence dans l'enseignement supérieur indien est intense, le nombre d'opérateurs privés étant élevé et les barrières à l'entrée relativement faibles, du moins pour les petits *colleges*. En réalité, elle est moins vive qu'il n'y paraît et donc moins efficace pour promouvoir la qualité, ce pour deux raisons. Premièrement, même si l'offre croît rapidement, sur le marché la vigueur de la demande et l'augmentation des inscriptions ont fait pencher la balance en faveur des prestataires, en particulier dans le secteur universitaire. Deuxièmement, le marché de l'enseignement supérieur souffre d'un certain nombre d'imperfections qui sont particulièrement importantes dans le contexte indien. La principale est une asymétrie d'information qui fait que les consommateurs de services éducatifs peuvent ne pas être en position de juger correctement la qualité des services proposés avant de s'engager. Il est difficile pour les étudiants indiens de prendre des décisions éclairées à cause de la petite taille des *colleges*, d'autant plus que beaucoup n'existent que depuis peu de temps et n'ont pas encore fait leurs preuves.

Pour aggraver le problème, les prestataires privés dépensent beaucoup pour la publicité et celle-ci s'est parfois révélée trompeuse⁷. Le gouvernement a proposé une nouvelle législation destinée à réprimer la publicité mensongère et d'autres pratiques abusives. L'AICTE a récemment imposé à tous les établissements relevant de sa compétence l'obligation d'informer le public. Les informations doivent être rendues publiques et elles portent notamment sur le montant des droits de scolarité, les taux de réussite de cohortes récentes et les qualifications des membres du corps enseignant. Dans le secteur de l'enseignement et de la formation professionnels, le gouvernement a créé le National Vocational Training Information Service, service en ligne qui fournit des informations de base sur les cours proposés par les instituts et centres de formation industrielle. Les initiatives de ce genre garantissent que les futurs étudiants ont accès à un minimum d'informations pour un coût peu élevé du point de vue administratif, et elles

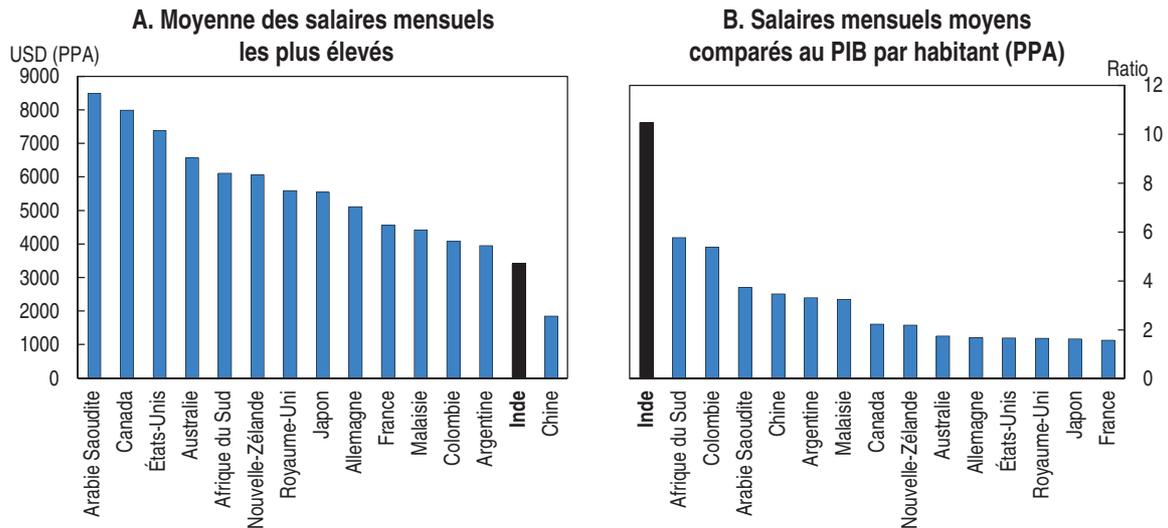
devraient être étendues à l'ensemble des établissements et secteurs. Afin de réduire le coût de la comparaison des établissements, le gouvernement devrait rassembler les informations fournies par tous les établissements au sein d'une base de données accessible au public s'inspirant du modèle du National Center for Educational Statistics aux États-Unis.

Il faut se pencher sur les questions concernant les enseignants universitaires

La qualité de tout système d'enseignement supérieur est étroitement subordonnée à sa capacité d'attirer et de retenir des enseignants efficaces et motivés. En Inde, le système d'enseignement supérieur est confronté à un double défi : améliorer la productivité des enseignants universitaires, en particulier pour ce qui est des résultats de la recherche, tout en garantissant que les établissements disposent des effectifs voulus et ont accès à un réservoir de plus en plus important de jeunes enseignants universitaires pour faire face à la demande croissante d'enseignement supérieur. Il ressort d'une enquête récente qu'on observe déjà de graves pénuries d'enseignants, près de la moitié des postes d'enseignant dans les universités étant vacants, et que la proportion de postes vacants est également élevée dans les *colleges*, en particulier dans le segment des établissements privés non subventionnés qui se développe rapidement (Chadha *et al.*, 2008). Ces pénuries ont contraint les institutions à recourir massivement à des enseignants contractuels employés à temps partiel ou à titre temporaire pour pourvoir les postes vacants et, dans un cas sur quatre, les cours magistraux à l'université sont assurés par des enseignants de ces catégories. La proportion de cours magistraux donnés par des enseignants contractuels est encore plus élevée dans les *colleges*, et dans nombre de ces petits établissements il n'y a aucun enseignant permanent (Gupta et Parekh, 2009). Ces pénuries d'enseignants résultent en partie de l'incapacité du système d'éducation supérieure d'offrir suffisamment de places pour la formation postlicence. La plupart des *colleges* axent leurs activités sur les études postsecondaires et même dans de nombreuses universités, les capacités de recherche sont faibles. Les horaires des enseignants sont chargés, même pour ceux qui ont beaucoup d'ancienneté, et nombre des chercheurs les plus compétents travaillent dans des instituts de recherche spécialisés qui sont en grande partie isolés du système d'enseignement supérieur (Basant et Mukhopadhyay, 2009).

Les gouvernements doivent veiller à ce que la rémunération et les conditions de travail dans les établissements universitaires soient compétitives de manière à attirer des candidats de valeur dans la profession. À l'instar d'autres organismes publics, les universités et les *colleges* subissent désormais une concurrence plus intense pour recruter des travailleurs qualifiés de la part du secteur privé, où les salaires augmentent rapidement. Les salaires et les conditions de travail plus intéressants proposés par les universités étrangères aggravent les difficultés des établissements d'enseignement supérieur indiens, en particulier à cause de la prévalence de l'anglais dans le système indien. Suivant les conclusions adoptées par la 6^e Commission des rémunérations, l'UGC a recommandé de relever sensiblement la rémunération des enseignants universitaires à tous les niveaux. Même ainsi, ces salaires sont médiocres comparés à ceux proposés dans nombre d'autres pays (graphique 5.9, partie A). Pourtant, selon les critères locaux, ils paraissent attrayants, puisqu'ils représentent plusieurs fois le revenu moyen par habitant (graphique 5.9, partie B). La compétitivité des salaires, du moins au niveau national, est confirmée par des enquêtes qui montrent que l'exode d'universitaires quittant le secteur de l'éducation est généralement faible, bien qu'il soit plus important dans certaines disciplines davantage tournées vers le marché comme les sciences et l'ingénierie et également parmi les jeunes

Graphique 5.9. **Comparaison internationale des salaires des enseignants universitaires**
2005-06



Note : Salaires mensuels moyens les plus élevés, basés sur les salaires de professeur. Pour l'Inde, les salaires moyens sont calculés à partir de la moyenne des salaires des maîtres de conférences et des professeurs titulaires. Les données concernant les salaires pour l'Inde sont conformes aux directives formulées par l'UGC en 2008 à la suite d'une révision engagée par la 6^e Commission des rémunérations et comprennent les indemnités supplémentaires d'enseignement et de transport, mais non l'aide au logement et autres allocations spéciales qui dépendent du lieu d'affectation. Les salaires sont calculés sur la base des taux de change en PPA de la Banque mondiale. Pour les autres pays, les données couvrent la période 2004-07.

Source : Rumbley et al. (2008) et Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932436537>

enseignants universitaires (Chadha et al., 2008). Afin d'améliorer la compétitivité internationale, les autorités devraient envisager de mettre en place un dispositif spécial prévoyant un relèvement considérable des rémunérations et des modalités d'emploi plus flexibles en faveur des universitaires de renom international. Les universitaires employés dans le cadre de ce programme piloteraient des activités de recherche et de formation postlicence, augmentant ainsi le vivier d'enseignants de qualité dans le long terme, tout en renforçant plus généralement les capacités de recherche. Le programme étant centré sur un nombre d'universitaires relativement restreint, il ne serait pas particulièrement coûteux et pourrait dans un premier temps être appliqué à titre expérimental, avant d'être étendu. De telles initiatives ont été adoptées dans d'autres économies avancées et émergentes, notamment en Chine où les universités de premier plan ont la possibilité de proposer des salaires beaucoup plus élevés et, dans certains cas, d'autoriser leurs enseignants à occuper un poste à temps partiel à l'étranger (Altbach, 2009).

Le système de recrutement et de promotion en vigueur en Inde ne récompense pas suffisamment les compétences et il doit être réformé pour promouvoir davantage la reconnaissance du mérite. Il est courant pour les universités indiennes de recruter leurs propres diplômés, ce qui peut engendrer des problèmes pour forger une culture académique productive et indépendante et il est déjà arrivé que l'on fasse comprendre à des candidats à des postes universitaires qu'ils devaient verser des commissions aux responsables du recrutement (Altbach, 2009). L'expérience est souvent un facteur déterminant dans les perspectives de promotion, les directives de l'UGC précisant qu'un nombre minimum d'années d'ancienneté est un critère de promotion essentiel à tous les niveaux. Dans le cadre de réformes visant plus largement à accroître l'autonomie des

établissements et à les responsabiliser davantage, le contrôle des recrutements doit être décentralisé au niveau des établissements, où les gestionnaires seront mieux placés pour récompenser le mérite. Il faut également renoncer à recourir sans discernement aux contrats permanents, comme on l'observe actuellement, à l'instar d'un nombre croissant de pays de l'OCDE (OCDE, 2009). Il faut au contraire concevoir des parcours professionnels plus motivants qui offrent des opportunités et des récompenses aux jeunes enseignants universitaires prometteurs. Une solution consiste à financer un plus grand nombre de postes temporaires de niveau postdoctorant, qui permettent aux jeunes diplômés de faire leurs preuves dans la recherche avant de pouvoir prétendre à des contrats de plus longue durée.

Encadré 5.4. **Résumé des recommandations relatives à l'éducation**

Éducation scolaire

- Participer à un plus grand nombre d'enquêtes internationales portant sur les acquis scolaires afin de faciliter la comparaison internationale des résultats des élèves indiens dans un plus grand nombre d'États.
- Laisser une certaine souplesse dans l'application des normes fixées par la loi sur le droit à l'école gratuite et obligatoire de manière à ne pas contraindre des écoles dispensant une éducation de qualité à fermer leurs portes. Étaler sur de plus longues périodes la mise en place des infrastructures non essentielles.
- Faire en sorte que les critères d'admission des élèves à participer au système de quotas dans les établissements privés soient ciblés sur les élèves les plus défavorisés et envisager de subordonner les niveaux de remboursement dans les établissements privés aux résultats des élèves.
- Renforcer les incitations à améliorer les performances pour les enseignants des écoles publiques en durcissant les clauses de licenciement pour absences répétées ou performances non satisfaisantes. Étudier la mise en place d'un système de sanctions financières et de récompenses doublé d'un contrôle plus étroit. Accroître l'efficacité des comités de gestion des écoles en leur donnant davantage d'autorité pour intervenir dans la sélection des enseignants.
- Explorer les possibilités de mettre en place des transferts monétaires conditionnels pour favoriser une nouvelle hausse des taux de scolarisation et de réussite. Augmenter dans la mesure voulue les financements publics en vue de développer les établissements d'enseignement secondaire en particulier. Tirer le meilleur parti des dépenses accrues consacrées au secteur de l'éducation en recrutant des enseignants non réguliers en complément des enseignants réguliers. Améliorer l'accès à la formation pédagogique en cours d'emploi pour tous les enseignants.

Enseignement professionnel et supérieur

- Renforcer l'efficacité du Comprehensive Student Loan Scheme pour promouvoir l'accès des étudiants défavorisés sur le plan économique en octroyant des garanties de prêts publiques et en envisageant l'introduction d'un nouveau programme de prêts publics qui complète ou remplace les dispositifs existants.
- Assouplir les règles régissant le fonctionnement et la gestion des établissements d'enseignement professionnel et supérieur. Accroître le nombre de *colleges* autonomes en accordant un statut d'autonomie à ceux jugés très performants par des organismes d'accréditation indépendants. Déléguer plus de responsabilités en matière de gestion aux établissements de formation professionnelle et renforcer les liens avec l'industrie.

Encadré 5.4. Résumé des recommandations relatives à l'éducation (suite)

- Renforcer les incitations à l'amélioration des performances en subordonnant moins les financements aux résultats. Lier ces financements aux résultats du processus d'accréditation et d'évaluation et accroître la proportion de financements sur projet pour la recherche.
- Réduire le biais réglementaire favorisant l'ouverture de colleges par rapport aux universités. Encourager l'accès de prestataires d'enseignement supérieur étrangers de qualité en allégeant les contraintes réglementaires et en clarifiant les modalités d'exécution des programmes assurés conjointement par des établissements indiens et étrangers.
- Réformer les mécanismes de promotion des enseignants universitaires en mettant davantage l'accent sur les performances pour mieux les motiver et veiller à ce que les jeunes enseignants universitaires compétents ne soient pas découragés. Envisager l'adoption de régimes spéciaux d'emploi et de rémunération afin d'attirer et de retenir des universitaires de renom international.

Notes

1. En revanche, les facteurs liés aux moyens mis en œuvre dans l'enseignement, comme la distance entre le domicile et l'école, les infrastructures scolaires ou le nombre d'enseignants, qui ont fait l'objet d'actions prioritaires de la part des pouvoirs publics, ont été jugés relativement secondaires parmi les motifs d'abandon. Pour les enfants en âge de fréquenter l'école primaire et le premier cycle du secondaire, ces facteurs n'ont été respectivement mis au premier rang par les répondants que dans moins de 1 % et dans 3.5 % des cas.
2. En 2010, l'Indian School of Business occupait la douzième place du classement mondial des meilleurs programmes de MBA établi par le Financial Times : <http://rankings.ft.com/businessschoolrankings/global-mba-rankings>.
3. L'annonce récente par l'université Visva-Bharati, établissement public financé par l'État, de son intention d'augmenter les droits de scolarité en premier cycle, pour les faire passer d'environ 216 INR (un peu moins de 5 dollars) à 2100 INR (environ 46 dollars) par an, après le rejet de sa demande de financement auprès de la commission des subventions universitaires pour des projets de rénovation, a déclenché une grève des étudiants qui a finalement contraint la direction à revoir à la baisse de 50 % son objectif initial (« Visva-Bharati Bites Fee Bullet », *The Telegraph*, 18 juin 2010, et « Visva Bharati Reduces Fee Hike By 50 Per Cent », *Indiaedunet*, 2 août 2010).
4. La plupart des gouvernements des États sont en train de finaliser les modalités d'application de la loi sur le droit à l'éducation gratuite. De plus, une association d'écoles privées conteste la validité de ce texte au motif qu'il enfreint leur droit d'inscrire les élèves de leur choix (« Pvt School Association Challenges Validity of RTE Act in SC », *Times of India*, 23 mars 2010).
5. Fin 2009, 142 000 enseignants paraprofessionnels dans le Bihar, État où ils avaient été recrutés en grand nombre, ont fait grève pour réclamer des salaires plus élevés et de meilleures conditions de travail (« Half-Baked Instructors », *Hindustan Times*, 30 décembre 2009).
6. « Few Colleges Apply for UGC Potential for Excellence Scheme », *The Times of India*, 7 octobre 2010.
7. Une analyse de marché d'AdEx Inde a montré que les prestataires de services éducatifs ont été la principale source de recettes publicitaires pour la presse écrite au premier semestre 2010.

Bibliographie

- Afridi, F. (2010), « The Impact of School Meals on School Participation: Evidence from Rural India », *Indian Statistical Institute Discussion Papers*, n° 10-02.
- Agarwal, P. (2009), *Indian Higher Education, Envisioning the Future*, Sage, New Delhi.
- Aghion, P., M. Dewatripont, C. Hoxby, A. Mas-Colell et A. Sapir (2010), « The Governance and Performance of Universities: Evidence from Europe and the US », *Economic Policy*, vol. 25, n° 61.

- Altbach, P. (2009), « The Giants Awake: The Present and Future of Higher Education Systems in China and India », in OCDE, *L'enseignement supérieur à l'horizon 2030, volume 2 : Globalisation*, OCDE, Paris (à paraître).
- Altinok, N. et G. Kingdon (2009), « New Evidence on Class Size Effects: A Pupil Fixed Effects Approach », *CSAE Working Papers*, n° 2009-16.
- ASER (2010), *Annual Status of Education Report (Rural) 2009*, Pratham Resource Centre, Mumbai.
- ASER (2011), *Annual Status of Education Report (Rural) 2010*, Provisional, Pratham Resource Centre, Mumbai.
- Atherton, P. et G. Kingdon (2010), « The Relative Effectiveness and Costs of Contract and Regular Teachers in India », *CSAE Working Papers*, n° 2010-15.
- Azam, M., A. Chin et N. Prakash (2010), « The Returns to English-Language Skills in India », *CRAM Discussion Papers*, n° 02-10, University College London.
- Banerjee, A.V., S. Cole, E. Duflo et L. Linden (2007), « Remedying Education: Evidence from Two Randomized Experiments in India », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 122, n° 3.
- Banerjee, A.V., R. Banerji, E. Duflo, R. Glennerster et S. Khemani (2010), « Pitfalls of Participatory Programs: Evidence from a Randomized Evaluation in India », *American Economic Journal : Economic Policy*, vol. 2, n° 1.
- Banerji, R. et A. Mukherjee (2008), « Achieving Universal Elementary Education in India: Future Strategies for Ensuring Access, Quality and Finance », *Journal of Applied Economic Research*, vol. 2, n° 2.
- Banque mondiale (2008), *Skill Development in India, the Vocational Education and Training System*, Banque mondiale, Washington.
- Banque mondiale (2009), *Secondary Education in India: Universalizing Opportunity*, Banque mondiale, Washington.
- Baruch, Y., S.P.S. Budhwar et N. Khatri (2007), « Brain Drain: Inclination to Stay Abroad After Studies », *Journal of World Business*, vol. 42, n° 1.
- Basant, R. et P. Mukhopadhyay (2009), « An Arrested Virtuous Circle? Higher Education and High-Tech Industries in India », *Indian Institute of Management Ahmedabad Working Paper*, n° 2009-05-01.
- Box, S. (2010), « Performance-based Funding for Public Research in Tertiary Education Institutions: Country Experiences », in OCDE, *Performance-based Funding for Public Research in Tertiary Education Institutions, Workshop Proceedings*, OCDE, Paris.
- Carnoy, M., R. Dossani et J. Tilak (2010), « Understanding the Expansion and Quality of Engineering Education in India », Stanford University et NUEPA, Working Draft, septembre.
- Chadha, G.K., S. Bhushan et V. Murlidhar (2008), « Teachers in Universities and Colleges-Current Status Regarding Availability and Service Conditions », in UGC, *Higher Education in India: Issues Related to Expansion, Inclusiveness, Quality and Finance*, UGC, New Delhi.
- Das, J. et T. Zajonc (2010), « India Shining and Bharat Drowning: Comparing Two Indian States to the Worldwide Distribution in Mathematics Achievement », *Journal of Development Economics*, vol. 92, n° 2.
- De, A. et T. Endow (2008), « Public Expenditure on Education in India: Recent Trends and Outcomes », *RECOUP Working Paper*, n° 18.
- Desai, S., A. Dubey, R. Vanneman et R. Banerji (2008), « Private Schooling in India: A New Educational Landscape », *Brookings-NCAER India Policy Forum*, vol. 5.
- Desai, S. et V. Kulkarni (2008), « Changing Educational Inequalities in India in the Context of Affirmative Action », *Demography*, vol. 45, n° 2.
- Duflo, E., P. Dupas et M. Kremer (2007), « Peer Effects, Pupil-Teacher Ratios, and Teacher Incentives: Evidence from a Randomized Evaluation in Kenya », MIT, document non publié.
- Duflo, E., R. Hanna et S. Ryan (2010), « Incentives Work: Getting Teachers to Come to School », MIT, document non publié, mai.
- Evans, D., M. Kremer et M. Ngatia (2008), « The Impact of Distributing School Uniforms on Children's Education in Kenya », Oxford University, document non publié.

- French, R. et G. Kingdon (2010), « The Relative Effectiveness of Private and Government Schools in Rural India: Evidence From ASER Data », *Institute of Education University of London DOQSS Working Papers*, n° 10-03.
- Goyal, S. (2009), « Inside the House of Learning: the Relative Performance of Public and Private Schools in Orissa », *Education Economics*, vol. 17, n° 3.
- Goyal, S. et V. Pandey (2009), « How Do Government and Private Schools Differ? Findings From Two Large Indian States », Banque mondiale, South Asia Human Development Sector, Report n° 30.
- Green, C. et G. Johnes (2009), « Economies of Scale and Mergers in Higher Education », in M. Tight, M.K. Ho Mok, J. Huisman et C. Morpher (dir. pub.), *Routledge International Handbook of Higher Education*, Routledge, New York.
- Gupta, S.A.K. et V. Parekh (2009), « Excellence in Higher Education in India: Way Forward », *Journal of Emerging Knowledge on Emerging Markets*, vol. 1, n° 1.
- Hanushek, E. et L. Woessmann (2008), « The Role of Cognitive Skills in Economic Development », *Journal of Economic Literature*, vol. 46, n° 3.
- Hanushek, E. et L. Woessmann (2010), « The Economics of International Differences in Educational Achievement », *NBER Working Papers*, n° 15949.
- Harma, J. (2009), « Can Choice Promote Education for All? Evidence from Growth in Private Primary Schooling in India », *Compare*, vol. 39, n° 2.
- Indiresan, P.V. (2009), « Dream India: Is Its Education Competitive Enough ? », in M. Agarwal, *India's Economic Future : Education, Technology, Energy and Environment*, Social Science Press, New Delhi.
- Jacob, V., A. Kochar et S. Reddy (2008), « School Size and Schooling Inequalities », *Stanford Center for International Development Working Papers*, n° 354.
- Jayaraman, R., D. Simroth et F. de Véricourt (2010), « The Impact of School Lunches on Primary School Enrolment: Evidence from India's Midday Meal Scheme », exposé présenté au CESifo Conference Centre, Munich, septembre.
- Kapur, D. (2010), « Indian Higher Education », in C.T. Clotfelter (dir. publ.), *American Universities in a Global Market*, University of Chicago Press, Chicago.
- Kapur, D. et M. Crowley (2008), « Beyond the ABCs: Higher Education and Developing Countries », *Center for Global Development Working Papers*, n° 139.
- Kapur, D. et P.B. Mehta (2008), « Mortgaging the Future? Indian Higher Education », *India Policy Forum*, vol. 4.
- Kijima, Y. (2006), « Why Did Wage Inequality Increase? Evidence from Urban India 1983-99 », *Journal of Development Economics*, vol. 81, n° 1.
- Kingdon, G. (2010), « The Impact of the Sixth Pay Commission on Teacher Salaries: Assessing Equity and Efficiency Effects », *RECOUP Working Paper*, n° 29.
- Kingdon, G. et R. Banerji (2009), « Addressing School Quality: Some Policy Pointers from Rural North India », *Research Consortium on Education Outcomes and Poverty Policy Briefs*, n° 5.
- Kingdon, G. et C. Monk (2010), « Health, Nutrition and Academic Achievement: New Evidence from India », *CSAE Working Paper*, n° 2010-14.
- Kochar, A. (2007), « Can Schooling Policies Affect Schooling Inequality? An Empirical Evaluation of School Location Policies in India », *Brookings-NCAER India Policy Forum*, vol. 4.
- Kremer, M. et A. Holla (2008), « Improving Education in the Developing World: What Have We Learned from Randomized Evaluations? », Harvard University, document non publié.
- Lavy, V. (2010), « Do Differences in School's Instruction Time Explain International Achievement Gaps in Math, Science and Reading? Evidence from Developed and Developing Countries », *NBER Working Papers*, n° 16227.
- Levy, D. (2008), « Access Through Private Higher Education: Global Patterns and Indian Illustrations », University of Albany (SUNY), *PROPHE Working Papers*, n° 11.
- Little, A. (2006), « Multigrade Lessons for EFA », in A. Little (dir. pub.), *Education for All and Multigrade Teaching: Challenges and Opportunities*, Springer, Dordrecht.
- Majumdar, S. (2008), *Workforce Development in India, Policies and Practices*, Institut de la Banque asiatique de développement, Tokyo.

- Marcucci, P. et D. Johnstone (2009), « Tuition Fee Policies in a Comparative Perspective: Theoretical and Political Rationales », in M. Tight, M. K. Ho Mok, J. Huisman et C. Morpher (dir. pub.), *Routledge International Handbook of Higher Education*, Routledge, New York.
- Mehta, A.C. (2010), *Elementary Education in India, Progress Towards UEE, Analytical Report 2007-08*, NUEPA et ministère du Développement des Ressources humaines.
- Ministère du Développement des Ressources humaines (2010), *Report to the People on Education 2009-10*, Ministry of Human Resource Development, Government of India, New Delhi.
- Ministère du Travail et de l'Emploi (2010), *Annual Report, 2009-10*, Ministry of Labour and Employment, Government of India, New Delhi.
- Miguel, E. et M. Kremer (2004), « Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities », *Econometrica*, vol. 72, n° 1.
- Mooij, J. (2008), « Primary Education, Teachers' Professionalism and Social Class: About Motivation and Demotivation of Government School Teachers in India », *International Journal of Educational Development*, vol. 28.
- Mulkeen, A. et C. Higgins (2009), « Multigrade Teaching in Sub-Saharan Africa: Lessons from Uganda, Senegal and the Gambia », *World Bank Working Papers*, n° 173.
- Muralidharan, K. et M. Kremer (2007), « Public and Private Schools in Rural India », Harvard University, document non publié.
- Muralidharan, K. et V. Sundararaman (2011), « Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India », *Journal of Political Economy*, vol. 119, n° 1.
- Muralidharan, K. et V. Sundararaman (2010a), « The Impact of Diagnostic Feedback to Teachers on Student Learning: Experimental Evidence from India », *Economic Journal*, vol. 120, Issue 546.
- Muralidharan, K. et V. Sundararaman (2010b), « Contract Teachers: Experiment Evidence from India », University of California, San Diego, document non publié.
- NASSCOM (2009), *Perspective 2020: Transform Business, Transform India*.
- NCERT (2009), *Learning Achievement of Class III Children, Mid-Term Assessment Survey Under SSA*, NCERT, New Delhi.
- Ng, P.T. et C. Tan (2010), « The Singapore Global Schoolhouse: An Analysis of the Tertiary Education Landscape in Singapore », *International Journal of Education Management*, vol. 24, n° 3.
- NUEPA (2010), *Elementary Education in India, Progress Towards UEE: Flash Estimates DISE, 2008-09*, NUEPA, New Delhi.
- OCDE (2005), *Le rôle crucial des enseignants : Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Inde*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society*, vol. I, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Formation et emploi : relever le défi de la réussite*, OCDE, Paris.
- OIM (2008), *État de la migration dans le monde 2008*, Organisation internationale pour les migrations, Genève.
- Pandey, P., S. Goyal et V. Sundararaman (2008), « Public Participation, Teacher Accountability, and School Outcomes: Findings from Baseline Surveys in Three Indian States », *World Bank Policy Research Papers*, n° 4777.
- Pandey, S. (2006), « Para-teacher Scheme and Quality Education for All in India: Policy Perspectives and Challenges for School Effectiveness », *Journal of Education for Teaching*, vol. 32, n° 3.
- Planning Commission (2010), *Mid Term Appraisal for Eleventh Five Year Plan 2007-2012*, Planning Commission, Government of India, New Delhi.
- PROBE (1999), *Public Report on Basic Education in India*.
- PRS (2010), « The National Accreditation Regulatory Authority for Higher Educational Institutions Bill, 2010 », PRS Legislative Brief.

- Rajya Sabha Secretariat (2010), « Report on the National Council for Teacher Education (Amendment) Bill 2010 », New Delhi.
- Rumbley, L., I. Pacheco et P. Altbach (2008), *International Comparison of Academic Salaries: An Exploratory Study*, Centre for International Higher Education, Boston College.
- Salmi, J. et A. Saroyan (2007), « League Tables as Policy Instruments: Uses and Misuses », *Higher Education Management and Policy*, vol. 19, n° 2.
- Sethi, R. et R. Somanathan (2010), « Caste Hierarchies and Social Mobility in India », Columbia University, document non publié.
- Shen, H. et A. Ziderman (2009), « Student Loans Repayment and Recovery: International Comparisons », *Higher Education*, vol. 57, n° 3.
- Tooley, J. et P. Dixon (2007), « Private Schooling for Low-income Families: A Census and Comparative Survey in East Delhi, India », *International Journal of Educational Development*, vol. 27, n° 2.
- UGC (2011), *Higher Education in India, Strategies and Schemes During the Eleventh Plan Period (2007-2012) for Universities and Colleges*, University Grants Commission, Government of India, New Delhi.
- UKIERI (2008), *Foreign Education Providers in India: Report on Collaborative Arrangements*, UK-India Education and Research Initiative.
- Vincent-Lancrin, S. (2009), « Cross-border Higher Education: Trends and Perspectives », in OCDE, *L'enseignement supérieur à l'horizon 2030, volume 2 : Globalisation*, OCDE, Paris (à paraître).
- Wu, K.-B., P. Goldschmidt, C. Boscardin et S. Deepa (2009), « International Benchmarking and Determinants of Mathematics Achievement in Two Indian States », *Education Economics*, vol. 17, n° 3.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Études économiques de l'OCDE

INDE

THÈMES SPÉCIAUX : LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE, LES SUBVENTIONS À L'ÉNERGIE, LA RÉFORME DU SYSTÈME FINANCIER ET L'ÉDUCATION

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010	Israël, janvier 2010
Allemagne, mars 2010	Italie, mai 2011
Australie, novembre 2010	Japon, avril 2011
Autriche, juillet 2011	Luxembourg, mai 2010
Belgique, juillet 2011	Mexique, mai 2011
Brésil, juillet 2009	Norvège, mars 2010
Canada, septembre 2010	Nouvelle-Zélande, avril 2011
Chili, janvier 2010	Pays-Bas, juin 2010
Chine, février 2010	Pologne, avril 2010
Corée, juin 2010	Portugal, septembre 2010
Danemark, novembre 2009	République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003
Espagne, décembre 2010	République slovaque, novembre 2010
Estonie, avril 2011	République tchèque, avril 2010
États-Unis, septembre 2010	Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, juillet 2009	Royaume-Uni, mars 2011
Finlande, avril 2010	Slovénie, février 2011
France, mars 2011	Suède, janvier 2011
Grèce, août 2011	Suisse, décembre 2009
Hongrie, février 2010	Turquie, septembre 2010
Inde, juin 2011	Ukraine, septembre 2007
Indonésie, novembre 2010	Union européenne, septembre 2009
Irlande, novembre 2009	Zone euro, décembre 2010
Islande, juin 2011	

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Inde 2011*, Éditions OCDE.

http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-ind-2011-fr

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2011/10
Juin 2011

éditions **OCDE**
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2011 (18 NUMÉROS)
ISSN 2223-5094
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-09326-3
10 2011 11 2 P 9



789264 093263