

L'Inde cueille aujourd'hui les fruits de sa révolution verte. Mais tous ne s'assoient pas encore à la table du festin.

Doryane Kermel-Torres est chercheur à l'ORSTOM (unité de recherche « maîtrise de la sécurité alimentaire »)



INDE : IL N'EST PAS FACILE DE PARTAGER L'ABONDANCE

La croissance de la production alimentaire indienne vaut à ce pays-continent d'être souvent érigé en modèle et présenté comme une exception parmi les pays en développement. Depuis 1970, en effet, beaucoup ont accru leurs importations alimentaires alors que l'Inde s'affranchissait du marché mondial. Peut-on pour autant parler d'autosuffisance alimentaire ?

C'est en 1965-66 que l'Inde a lancé son défi aux famines qui hantaient son histoire : une nouvelle politique agricole fut inaugurée qui voulait accroître les rendements en concentrant les moyens financiers et techniques dans les régions les plus favorisées... et sur certaines catégories de producteurs. Ce fut le début de la « révolution verte ».

Le défi lancé au gouvernement aujourd'hui, qui connaît les déséquilibres maintes fois dénoncés provoqués par la modernisation, est, pour répondre à la demande alimentaire prévue dans dix ans, d'intensifier le rythme de croissance de la production agricole et de diffuser le progrès auprès des régions et des productions délaissées : d'où son intérêt pour les zones sèches et les « producteurs petits et marginaux » qui représentent tout de même 70% des exploitations.

Dès le début de la révolution verte, l'intervention publique porte sur les incitations aux moyens de production et sur la

régulation du marché des céréales. Son mode d'exécution relève de la structure fédérale de l'Union indienne et de la séparation constitutionnelle des fonctions entre le gouvernement central et les gouvernements des Etats. Un des objectifs est de garantir aux producteurs de céréales — blé et riz — un prix stable et incitatif. Dans le même temps, il s'agit d'offrir aux consommateurs pauvres des produits alimentaires à bas prix dans des magasins des différents Etats.

UNE FORTE INTERVENTION DE L'ÉTAT

Le prix d'achat aux producteurs est calculé par la Commission des prix et des coûts agricoles. Celle-ci évalue les coûts des producteurs « efficaces » qui emploient les technologies de la révolution verte. Le prix, unique, choisi par le gouvernement central tient compte de ces coûts, vise à encourager les investissements privés et incite les Etats jugés « inefficaces » à développer des politiques d'accompagnement de la modernisation (crédit, distribution d'intrants) (1). Car il ne suffit pas de cultiver. Il faut aussi poursuivre la recherche agronomique, multiplier les semences, produire les engrais chimiques, vulgariser, développer les réseaux bancaires, faciliter le crédit.

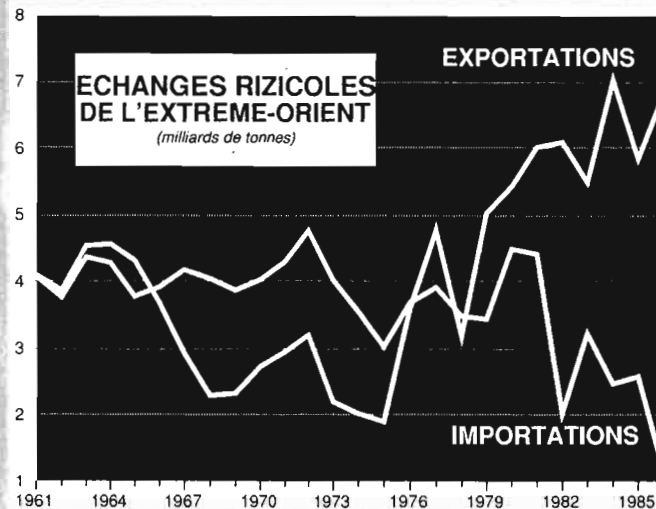
Malgré tous ces efforts, l'intensification de la production agricole a gonflé les importations d'intrants. Certes on ne peut pas dire que la dépendance technologique ait remplacé la dépendance alimentaire. Mais en dépit d'une très forte augmentation de la production nationale d'engrais, qui couvre, en moyenne, pour ces dernières années, 65% de la consommation, l'Inde en est le premier importateur mondial.

Le développement de la production et de la consommation d'engrais s'est fait au prix de lourdes subventions d'Etat. Les coûts de production des engrais sont supérieurs aux prix internationaux et l'Etat, pour en développer la consommation, subventionne leur prix de vente. Résultat : les subventions ont été multipliées par 4 depuis 1980 pour atteindre aujourd'hui près de 9 milliards de F.

L'Etat a également consacré à l'irrigation beaucoup d'efforts : de 17% de la surface cultivée au début des années cinquante, la superficie irriguée est passée à 30%. Les financements des ouvrages d'irrigation par les eaux de surface, leur entretien, sont assurés sur les fonds publics et l'eau est facturée aux utilisateurs à un prix inférieur au coût réel. Le soutien grandissant qui a été apporté à l'irrigation par puits — prix subventionné de l'électricité, par exemple — a contribué quant à lui à la diffusion rapide de cette forme d'irrigation.

La révolution verte ne suscite plus aujourd'hui les débats passionnés des années soixante-dix. Vus comme un moyen de contenir le communisme ou comme une gigantesque opération de promotion des produits industriels américains pour l'agriculture par certains, ou, pour d'autres, comme la solution contre la famine, les blés à paille courte et les riz améliorés de N. Borlaugh auront fait couler beaucoup d'encre. Car variétés améliorées indissolublement liées aux traitements phytosanitaires et aux engrais, cultures exigeantes en eau sont en effet les traits majeurs du « paquet (1) technologique » estampillé « révolution verte ». Et si les progrès sont incontestables, le bilan économique, lui, reste à établir.

LA RÉVOLUTION VERTE, VINGT ANS APRÈS



Au Mexique et en Asie, en Inde, aux Philippines et en Indonésie notamment, la révolution verte a permis une amélioration des rendements du blé et du riz, mais dans certaines régions seulement et sur certains types d'exploitation. Les importations ont fortement diminué et, jusqu'au début des années quatre-vingt, la croissance des rendements semble montrer l'efficacité du « paquet ». Mais celle-ci est peut-être surtout due aux politiques économi-

ques de soutien accompagnant l'introduction des innovations. Le crédit subventionné, les engrais bon marché et les prix de production incitatifs ont appuyé la production. L'effet est si net que lorsque les facteurs économiques (comme la hausse du prix du pétrole) s'inversent, la production connaît un coup d'arrêt brutal. Exemple aux Philippines : dès 1980, la hausse du prix des engrais, le renchérissement des taux d'intérêt et la faible intervention

du gouvernement pour soutenir les prix de production — toutes mesures réclamées par la libéralisation de l'économie — ont bloqué la progression de la production. Le coût économique de l'intensification de la production devait être supporté non seulement par les agriculteurs mais aussi par les finances publiques.

À l'opposé, ce sont les pays qui ont mis sur des systèmes de production plus extensifs qui augmentent aujourd'hui leur participation au marché mondial. La Thaïlande qui assure 50% des exportations mondiales avec les États-Unis a accru sa production de riz en étendant surtout les surfaces cultivées. Elle se permet même de fournir de l'aide alimentaire, sous forme de riz, à l'Afrique. □

(1) Dans le jargon, on nomme ainsi une proposition, un contrat, une technique, etc., qui forme un tout : pas de révolution verte sans blé amélioré + engrais + apports minimaux en eau.

La politique d'intervention sur le marché est mise en œuvre par une agence, relevant du gouvernement central, qui coordonne les achats, approvisionne la réserve centrale, gère les stocks de sécurité, organise les mouvements publics des grains entre les États et répartit entre eux les stocks. Un double marché, public et privé, fonctionne aujourd'hui en Inde. L'intervention publique vise surtout à limiter la déstabilisation des marchés par le commerce privé en périodes de forte, ou de faible, production, en jouant sur les mécanismes de stockage et de prix.

Le système de collecte pour le compte du gouvernement central ne pose pas de problèmes majeurs dans les États fortement excédentaires (Punjab, Haryana, Uttar Pradesh). Mais les difficultés sont fréquentes dans les autres États. Le lobby agrarien, qui représente surtout les fermiers du Nord-Ouest, se fait plus pressant auprès du gouvernement pour modifier les méthodes de calcul des coûts et augmenter les prix.

« SUBVENTIONNER » LES CONSOMMATEURS

L'État pèse aussi sur le « marché de l'alimentation », à travers la demande. Les agences des gouvernements des États ou central approvisionnent des magasins, les « fair price shops », qui vendent l'alimenta-

tion à bas prix. La différence entre prix de vente aux consommateurs et prix d'achat aux producteurs est couverte par des subventions. Celles-ci ont été multipliées par 7 en dix ans et atteignent 6 milliards de francs. A ces subventions directes s'ajoutent le coût de maintenance des stocks et d'autres subventions indirectes.

En principe, le réseau de distribution s'adresse aux catégories les plus vulnérables de la population. Mais il touche surtout les zones urbaines et industrielles. Dans ces zones, l'attribution des rations de blé et de riz se fonde sur un justificatif de résidence et ne privilégie donc pas les catégories les plus démunies. Les critiques se sont amplifiées ces dernières années sur le mode de distribution des rations. Dès 1977, des efforts avaient été faits pour atteindre les populations rurales à très faible pouvoir d'achat, par l'instauration de rémunérations partielles en nature pour les travailleurs des chantiers publics.

Le bilan de la politique d'autosuffisance indienne doit être nuancé. Si, depuis 30 ans, la croissance de la production en « grains alimentaires » — céréales plus légumineuses — a dépassé la progression de la population, la disponibilité par habitant ne montre pas de tendance générale à la hausse. L'augmentation spectaculaire de la production de riz et de blé qui a mobilisé en priorité les moyens techniques et financiers a aussi contribué à dimi-

nuer le rendement par habitant des autres céréales (maïs) ou des légumineuses. Mais à la quasi-stagnation de la disponibilité en grains par habitant s'ajoutent les effets de l'inégalité des revenus et du pouvoir d'achat. Même dans un État réputé excédentaire comme le Punjab subsistent des zones de malnutrition à cause de l'insuffisance des revenus.

Reste que la stratégie alimentaire de l'Inde a montré la capacité de l'État à intervenir sur la production et la régulation du marché des céréales de façon positive. Les opérations massives réalisées en 1987-88, comme en 1979, sur les stocks de sécurité illustrent la capacité indienne à répondre à une crise alimentaire grave.

Cette capacité de réaction, l'Inde l'a construite en grande partie sur ses propres ressources ce qui n'est pas à la portée de n'importe quel État. Cette réussite nationale ne masque pas les déséquilibres entre les régions, les produits et la survivance des inégalités sociales et économiques. La pauvreté et le chômage restent pourtant des causes essentielles de la malnutrition sur lesquelles les programmes spécifiques du gouvernement ont bien peu de prises.

Doryane KERMEL-TORRES

(1) Appelés en comptabilité consommations intermédiaires, les intrants sont les achats qui concourent à la production agricole (engrais, semences, pesticides,...)

Kermel Torrès Doryane. (1989)

Inde : il n'est pas facile de partager l'abondance

Alternatives Economiques, (suppl. 8), 34-35. ISSN 0247-3739