

DISPONIBILITES ET DISPARITES ALIMENTAIRES EN INDE :  
L'IMPACT DU PUBLIC DISTRIBUTION SYSTEM

Doryane KERMEL-TORRES

*Résumé : L'Inde indépendante a couplé une politique de croissance agricole avec un système de distribution alimentaire publique. Des déséquilibres de diverses natures ont été engendrés par un modèle technico-agronomique coûteux et basé sur un développement différentiel. La question de la sécurité et de l'auto-suffisance alimentaires comme objectifs réellement atteints est introduite. Le système de distribution publique se révèle être orienté vers une population solvable, et surtout urbaine, et être devenu l'outil essentiel de la politique agricole par le biais notamment des mécanismes de prix et de stocks. Une partie importante de la population est en proie à la sous-alimentation et à la malnutrition.*

*Abstract : Food availability and disparities in India : Impact of the Public Distribution System.*

*Independent India combined an agricultural growth policy with a public food distribution System. Different kinds of imbalance were generated by this costly technical-agronomic pattern based upon differential development. The issue of food security and self-reliance as attained targets is here introduced. The Public Distribution System proves to be directed towards a solvent and above all urban population, and used as the essential tool for agricultural policy, especially by means of prices and stocks. An important part of the population is a victim of undernourishment and malnutrition.*

Les politiques agricole et alimentaire suivies par l'Inde puisent leur racine dans les terribles famines qui ont secoué son histoire. Ces deux volets, indissociables dans le cadre d'une analyse sur

l'intervention d'un Etat dans la situation alimentaire, le sont encore plus dans le cas de l'Inde. L'expérience traumatisante de la famine et de la disette -la famine de 1943 au Bengale a fait au moins 3,5 millions de morts- a amené les gouvernements indiens à coupler un système de distribution alimentaire publique -Public Distribution System-, destiné à assurer un approvisionnement équitable dans le temps et l'espace, avec une politique agricole, censée apporter l'auto-suffisance, l'autonomie et la sécurité alimentaires.

Les progrès spectaculaires de la production agricole -croissance de 162 % en 30 ans- ont fait crier au miracle de la "Révolution Verte". La bataille avec la progression démographique -93,9 % dans le même temps- était pour certains gagnée et l'auto-suffisance atteinte. Ces dernières années, l'Inde de surcroît accumule les stocks et se permet d'exporter. Les progrès de la production sont certes indéniables mais, résultats et effets analysés, l'optimisme est moins de rigueur. Plus grave encore, la sous-alimentation et la malnutrition sont loin de régresser, malgré l'intervention de l'Etat dans le système alimentaire.

L'analyse des effets de la "Révolution Verte" et du Public Distribution System -P.D.S.- est de nature à apporter quelques éléments d'explication à cette situation.

## I - "REVOLUTION VERTE" ET PUBLIC DISTRIBUTION SYSTEM

Le programme sélectif d'intensification de l'agriculture, "Intensive Agricultural District Programme", a consisté à mettre en oeuvre en 1960 dans les districts les plus riches et les plus prometteurs, un programme technico-agronomique destiné à améliorer les rendements et à accroître la production agricole. Le "package deal" (engrais, pesticides...) devait s'enrichir à partir de 1965-1966 des variétés à haut rendement de blé et de riz, nécessitant le recours massif aux intrants et un surcroît d'irrigation. Cette transformation des techniques de l'agriculture traditionnelle fut baptisée par la suite "Révolution Verte". Le bilan ici dressé s'en tient à ses conséquences directement liées à la situation agro-alimentaire.

Une première observation peut résider dans la hausse de la production qui a signifié la fin de la stagnation, voire du déclin, qui avait caractérisé l'agriculture indienne de la première moitié du XXème siècle. De 1950-1951 à 1981-1982, la production a été multipliée presque

par 3 pour l'ensemble des grains alimentaires(1), par 5 pour le blé et par 2,5 pour le riz. Pendant cette période, la population a moins que doublé. La comparaison des taux composés de croissance annuelle révèle un tableau de la relation production-population moins optimiste (tableau 1). Sur la période 1950-1951 à 1976-1977, la croissance de la production a été plus rapide que celle de la population (2,7 % pour 2,1 %). Il s'agit toutefois d'un écart modeste, soumis de surcroît à de forts ralentissements, démontrant la fragilité du "miracle" de la "Révolution Verte".

Le faible écart positif entre ces deux vitesses de croissance au niveau national se renverse dans certains états pour devenir franchement négatif. Des états comme l'Assam, le Bihar ou le Bengale ont vu leur population croître davantage que leur production. La "Révolution Verte" a développé les disparités régionales entre états et entre les districts d'un même état. Le "dynamisme" des états du Nord-Ouest (Punjab, Haryana) a été renforcé non seulement dans leur spécialisation en blé mais aussi dans leur production en riz.

Le modèle d'intensification agricole s'est effectivement traduit par un développement différentiel des cultures. La "Révolution Verte" a été une "révolution" pour les grains supérieurs et, à l'intérieur de cette catégorie pour le blé surtout, dans une mesure inférieure pour le riz. Elle a par contre signifié la stagnation de la production des autres céréales et en particulier de celle des légumineuses. Ce modèle en favorisant la monoculture a nui aux méthodes traditionnelles de cultures associées : on peut partager les vues de SPITZ et penser qu'il a transformé les petits agriculteurs en "preneurs de risques"(2).

Sur le plan socio-économique, le processus du modèle technico-agronomique a entraîné l'accentuation des différences entre les groupes et la croissance de la paupérisation d'une partie de la population rurale. Le "paquet technologique" a favorisé les propriétaires terriens les mieux lotis au départ au détriment des petits exploitants et des petits fermiers. La réussite des mesures agraires -mitigée sur le plan

(1) Les grains alimentaires regroupent en Inde les céréales et les légumineuses (pois, lentilles, dal...). Une autre classification statistique distingue les grains "supérieurs" (blé et riz) des grains "inférieurs ou ordinaires" (toutes les autres céréales -millets, sorgho- et les légumes protéagineux).

(2) SPITZ, Vol. I.

national- prises après l'Indépendance a été compromise dans certaines régions par les contre-effets de la "Révolution Verte". La croissance des inégalités s'est concrétisée en particulier par une diminution numérique des propriétaires terriens et par l'augmentation des sans-terres, devenus pour la plupart ouvriers agricoles ou migrants vers les centres urbains. Dans les zones rurales, le travail à bas salaires s'est généralisé. Sa saisonnalité, et donc la saisonnalité du revenu, est une des caractéristiques du système alimentaire en Inde.

La mise en oeuvre de la "Révolution Verte" répondait à l'objectif d'amélioration de la situation alimentaire et de l'auto-suffisance nationale par l'accroissement de la production interne. Les contre-effets de ce programme rendaient encore plus nécessaire le maintien du Public Distribution System, tout en entraînant des tensions sévères sur l'assiette budgétaire.

Conçu dans un contexte de famine et de pénuries, le rôle initial attribué au PDS était d'harmoniser, au niveau des groupes sociaux et des régions, la demande effective en grains alimentaires avec la disponibilité. Après le décontrôle général de 1954, il se devait d'agir comme un mécanisme d'approvisionnement fixe couvrant certains groupes dans le cadre d'un double marché, en les protégeant des spéculations du marché libre, i.e. des fluctuations de prix et d'approvisionnement. Sur un plan politique, il peut représenter un indicateur important de la manière dont les gouvernements cherchent à altérer les distorsions du mécanisme de marché. Le PDS est une partie importante des mesures visant à réduire les disparités spatiales et socio-économiques : l'Etat peut utiliser périodiquement des opérations de rationnement dans des aires sélectionnées, des restrictions sur les mouvements privés de grains alimentaires...

Il s'avère que les catégories "les plus vulnérables de la population" -qui d'ailleurs n'ont jamais été définies- ne représentent pas la cible centrale du PDS et qu'il s'adresse aux catégories de revenus moyens et relativement faibles mais en tout état de cause à une population solvable. Nous verrons plus loin dans quelles limites. Les ventes faites sur les volumes du PDS sont accessibles à tous, quelque soit leur revenu.

Le glissement perceptible de la politique indienne en matière de distribution alimentaire est un point qui mérite ici une attention

particulière. La nécessité de soutenir le secteur agricole engagé dans une "révolution" coûteuse est devenue une préoccupation majeure des dirigeants indiens et le PDS un outil essentiel de la politique agricole, par le biais notamment des mécanismes de prix et de stocks. La politique alimentaire gouvernementale est au fil de la "Révolution Verte" de plus en plus considérée comme un moyen de stimulation d'un certain développement agricole. Cette interpénétration de l'intervention publique dans le secteur agricole et dans la distribution alimentaire n'est pas sans impact sur le niveau de consommation d'une demande dont la solvabilité ne peut d'elle-même répondre au niveau des incitations exigées par une option technico-agronomique coûteuse.

## II - PRODUCTION ET DISPONIBILITE DES GRAINS ALIMENTAIRES

L'écart positif entre le taux composé de croissance annuelle de la production et celui de la population, important dans les années 50, se comble sensiblement au cours des années suivantes.

Tableau 1 : Taux composés de croissance annuelle de la population, de la production et de la disponibilité nette en grains alimentaires. 1950-51 à 1976-77 - 1976-77 à 1982-83

Période	Population	Production de					Disponibilité nette en grains alimentaires*
		Riz	Blé	Céréales	Légumes protéagineux	Grains alimentaires	
1950-51 à 1960-61	2.0	4.6	4.9	4.3	3.3	4.1	3.7
1960-61 à 1970-71	2.2	2.0	8.1	3.3	- 0.7	2.8	2.2
1970-71 à 1976-77	2.1	- 0.1	3.3	0.5	- 0.7	0.4	0.8
1950-51 à 1976-77	2.1	2.5	5.7	3.0	0.8	2.7	2.5
1976-77 à 1982-83	2	1.5	5.6	2.3	0.3	2.1	2

\* Disponibilité : Production nette + Importations nettes + Changements dans les stocks gouvernementaux.

Sources : 1950 à 1977 : SPITZ "Food Systems and Society in India"

1976 à 1983 : DIRECTORATE OF ECONOMICS AND STATISTICS "Bulletin on Food Statistics. 1982-84".

Malgré la reprise intervenue au cours de la dernière période - 1976-77 à 1982-83-, la croissance de la production est à peine supérieure à celle de la population, après avoir été nettement inférieure au cours des cinq années précédentes. La "Révolution Verte" donne des signes d'essoufflement outre les comportements inter-annuels extrêmement fluctuants de la production. A noter l'évolution différente des produits agricoles alimentaires. Le blé est celui dont la croissance est la plus marquée, les légumes protéagineux sont en nette régression.

Témoin de cette tendance générale au ralentissement, la production nette per capita, combinant les effets de la hausse de la production et de la population, accuse une croissance négative entre 1971 et 1976 (moins 1,5 % par an)(1). Elle se redresse par la suite sans toutefois retrouver les niveaux des premières années 70.

La disponibilité nette alimentaire ajoutant à la production, les paramètres des importations et des modifications dans les stocks gouvernementaux(2), montre un taux composé de croissance annuelle supérieur à celui de la population pour la période 1950-1951 à 1976-1977 (tableau 1). Son taux simple de croissance accuse une diminution marquée de 1972 à 1977 et son redressement récent ne la ramène pas au niveau du début des années 70 (tableau 2) : 163 kg per capita pour la moyenne triennale 1982, 161 kg pour 1977 et 165,2 kg pour 1972.

La spectaculaire hausse de la production agricole de ces trente dernières années ne s'est pas concrétisée par une hausse toute aussi remarquable de la disponibilité alimentaire. Sa récente détérioration révèle avec acuité la précarité de la sécurité alimentaire et introduit la question de l'auto-suffisance nationale comme objectif réellement atteint par la politique agricole indienne.

Les progrès accomplis par la "révolution" agricole sont incontestables mais, nous l'avons vu, ils ne sont ni soutenus ni irréversibles. Il est douteux que la production interne de ces dernières années "favorables" soit suffisante pour répondre à la demande de toute la population si les couches les plus défavorisées voyaient leur revenu augmenter dans des proportions leur permettant de satisfaire leur besoin alimentaire. La hausse continue de 1950-1951 à 1976-1977 des prix des grains

-----  
(1) SPITZ, Vol. II, p. 338, table 31.

(2) L'évaluation des stocks privés n'est pas disponible.

alimentaires, due au déséquilibre entre l'offre et la demande, ont servi à rationner le marché.

Tableau 2 : Taux de croissance de la disponibilité nette en grains alimentaires per capita 1972-1977 - 1977-1982\*

Période	Riz	Blé	Autres céréales	Total céréales	Légumes protéagineux	Total grains alimentaires
1972-1977	- 1,9	- 7,8	0,3	- 2,9	- 0,6	- 2,5
1977-1982	0,9	24,6	- 13,0	3,5	- 17,0	1,2

\* Basé sur une moyenne tri-annuelle, avec l'année spécifiée comme point central.

Source : DIRECTORATE OF ECONOMICS AND STATISTICS. GOVERNMENT OF INDIA. "Bulletin on Food Statistics - 1982-1984".

Les analyses statistiques auxquelles nous nous sommes livré jus- que là ne tenaient pas compte de l'impact des revenus réels per capita, ni de l'évolution des prix des grains alimentaires. Pour la période 1950-1951 à 1976-1977, la hausse du prix des produits alimentaires a été de 2,7 % par an, celle du prix des grains alimentaires beaucoup plus importante, 5,8 % par an(1). Dans le même temps, la hausse du revenu per capita en prix constants a été d'environ 1 %. Les dépenses alimentaires dans un pays comme l'Inde représentent le poste de dépenses à la consommation le plus important : soit plus de 60 % dans les catégories les plus pauvres pour l'achat de grains alimentaires. On peut raisonnablement penser que l'affaiblissement du taux réel des salaires par rapport au prix des denrées alimentaires s'est traduit par une baisse des niveaux de consommation, surtout dans les catégories de population les plus défavorisées : les chômeurs et les sous-employés, certaines catégories d'ouvriers en zone urbaine, les paysans marginaux et les ouvriers agricoles en zone rurale.

La consommation journalière per capita de grains alimentaires régresse tout au long de la période (tableau 3). La baisse est particulièrement remarquable pour les légumes protéagineux, presque pas

(1) SPITZ, Vol. II, p. 339.

distribués par le PDS et dont la chute de la disponibilité a surenchéri les prix sur le marché libre. La tendance générale à la baisse est plus prononcée dans le milieu rural qu'en milieu urbain.

Tableau 3 : Estimations de la consommation per capita de grains alimentaires (grammes/jour)

<u>Année</u>		<u>zones rurales</u>	<u>zones urbaines</u>	<u>Total</u>
1961-62	Céréales	585,0	416,3	554,3
	Légumes protéagineux	50,0	51,0	50,3
	Total	635,0	467,3	604,7
1965-66	Céréales	539,7	388,3	510,7
	Légumes protéagineux	55,3	39,3	52,0
	Total	595,0	427,7	562,7
1972-73	Céréales	500,7	375,7	481,7
	Légumes protéagineux	28,3	31,0	29,0
	Total	538,0	406,7	510,7
1973-74	Céréales	504,3	380,0	478,3
	Légumes protéagineux	28,7	29,3	29,3
	Total	533,0	409,3	507,6
Evolution de la consommation de grains alimentaires (en %)				
1961-62 - 1973-74		-16,06	-12,41	-16,08

Source : National Sample Survey, Respective Rounds.  
Tiré de SPITZ, Vol. II, p. 342.

En terme nutritionnel, 42 % de la population étaient en 1974 en-dessous du seuil des besoins per capita en calories de 2 110 grammes déterminés par la FAO. Des différentes controverses et estimations à propos du seuil pertinent de pauvreté, il ressort que la proportion d'Indiens vivant dans un état de pauvreté n'a pas diminué pendant les années 60 et le début des années 70(1). Leur situation relative aurait empiré. Ce taux aurait par la suite augmenté, surtout à partir des années 80. L'évaluation d'environ 40 % de la population souffrant de sous-nutrition est considérée comme raisonnable par différents analystes.

Le bas niveau nutritionnel au plan national se caractérise également par de fortes inégalités entre les états(2). Le niveau de consommation coïncide avec la spécialisation agricole et la composition

(1) cf. en particulier CUTLER et MITRA-MUKHERJI.

(2) MITRA et MUKHERJI, p. 16.

alimentaire des états. Les plus hautes consommations alimentaires se remarquent dans les états engagés dans la "Révolution Verte", producteurs et consommateurs de blé -2 832 calories dans le Punjab, siège de la "révolution"-, les plus basses dans les états à riz, moins touchés par la "Révolution Verte", -Tamilnad 1 498 calories-. S'en tenir à ce constat, basé sur des moyennes par état, serait toutefois illusoire et tendrait à faire croire que les états engagés dans la "révolution" agricole ont résolu le problème alimentaire de tous leurs habitants. Ce serait oublier qu'elle s'est traduite par une disparité entre les districts d'un même état et par un contraste plus vif entre l'aisance des gros producteurs et la détresse de la masse des petits paysans et des sans-terres.

La baisse de la consommation per capita visible au cours des années 60 et du début 70 est imputable selon SPITZ à l'effet combiné de la baisse de la production per capita, de la hausse constante des prix des grains alimentaires et de la détérioration de la distribution des revenus. Le redressement de la production per capita intervenu au début des années 80 ne semble pas de nature à renverser sensiblement cette tendance.

### III - LE FONCTIONNEMENT DU PUBLIC DISTRIBUTION SYSTEM

Le PDS relève depuis 1965 de l'agence du Gouvernement central, Food Corporation of India -FCI- spécialement créée pour gérer le commerce et l'intervention étatiques des grains alimentaires et exécuter la politique alimentaire de l'Etat. Elle a également pour fonction de stimuler la production agricole. Sur le plan opérationnel, elle est épaulée dans certains états par des agences dépendant de leur gouvernement, Supply et Food Departments qui peuvent aussi effectuer des achats et des ventes, injectés dans le circuit de la distribution publique. Son autonomie, attribuée dès sa création, avait pour but de faire fonctionner la FCI sur des bases commerciales. Elle s'avère en réalité très subventionnée.

#### A - Les achats internes ("procurements")

La part des achats du gouvernement central dans les achats publics est devenue prépondérante depuis la création de la FCI. La proportion des achats du PDS dans la production nette était à peine supérieure à

2 % de 1951 à 1965 et inférieure à 10 % -8,8 %- de 1965 à 1977. De 1978 à 1983, ils représentent près de 12 % de la production nette. Un meilleur indice de "socialisation" peut être obtenu en rapportant le volume des "procurements" au surplus commercialisé que SPITZ estime raisonnable d'évaluer à 30 % de la production totale -entre les pertes, les semences et la part de l'auto-consommation, assez forte en Inde-. Les achats gouvernementaux représentent alors de 1951 à 1965 et de 1965 à 1977 respectivement 6,7 % et 25,7 % du surplus commercialisé, de 1978 à 1983, un peu plus de 30 %. Après 1965, le gouvernement acquiert un contrôle supérieur de la production commercialisée, en raison du double effet des variétés à haut rendement et de la politique des prix incitative.

D'une manière générale, les achats du PDS se font ces dernières années sous deux formes. Les acquisitions de blé et de riz dans les états excédentaires du Nord-Ouest se réalisent grâce à des opérations de soutien des prix, et marginalement par des prélèvements imposés aux commerçants privés en blé et par des prélèvements sur les installations de décorticage de riz. Les grains dits "inférieurs" sont depuis peu et en infimes quantités achetés dans quelques états par un prix de soutien.

Leur composition est à base de blé et de riz, le reste de céréales "inférieures", en très nette et constante régression après la "Révolution Verte". Jusqu'à la fin des années 60, la proportion de riz est prédominante, traduisant pour SPITZ (1) une détérioration de la position des producteurs de riz comparativement à celle des producteurs de blé : les achats reposaient davantage à cette époque sur des prélèvements imposés aux producteurs. Pendant cette période, les achats internes de blé ont été multipliés par 3 à partir de 1968, en raison de la nécessité d'impliquer les producteurs de la "Révolution Verte" dans les opérations du PDS. La politique de soutien des prix du blé, et le faible écart consécutif entre le prix du marché libre et celui du réseau gouvernemental, a porté ses fruits (tableau 4). La tendance s'est nettement inversée pendant la dernière décennie.

-----

(1) SPITZ, Vol. II.

Tableau 4 : Composition des achats internes du PDS  
en %

Période	Riz	Blé	Autres grains
1952 à 1967	70,5	11	18,5
1968 à 1983	47	51	2

Sources : CHOPRA. "Evolution of Food Policy in India".  
DIRECTORATE OF ECONOMICS AND STATISTICS. "Bulletin on Food  
Statistics. 1982-1984".

La part des grains alimentaires autres que le blé et le riz est en très nette régression en raison de la stagnation de leur production mais aussi d'un désir du gouvernement central de ne pas les inclure dans sa politique alimentaire. ACHARYA avance comme arguments que ces grains "inférieurs" ne font pas l'objet d'un marché national, que tout retrait du marché de quantités importantes créerait un surenchérissement du prix -déjà élevé- au détriment des consommateurs les plus pauvres et qu'enfin ce sont des denrées trop périssables pour supporter un stockage à moyen terme(1). Ces produits, pourtant à la base de l'alimentation des plus pauvres, n'ont pas été jusque là estimés stratégiques ni sur le plan de la production ni sur celui de la distribution.

#### B - Les ventes ("issues")

A l'exception de certaines périodes et de certaines zones, le PDS est distribué dans des boutiques -les Fair Price Shops (FPS)- à des prix stables et inférieurs à ceux du marché libre, mais identiques pour tous les acheteurs. La philosophie initiale qui reposait sur un concept de distribution égalitaire et subventionnée par l'Etat de la disponibilité alimentaire -certains parlent de redistribution des revenus- ne s'est pas concrétisée par un approvisionnement dirigé uniquement vers les populations les plus pauvres. ACHARYA cite le cas de sélection des acheteurs en fonction de leur revenu(2) : cette politique menée par quelques états a été abandonnée à la fin de 1976 à la demande du

(1) ACHARYA, p. 229.

(2) Op. cit., p. 221.

gouvernement central. La question de la population-cible du PDS est brûlante et au coeur du problème de la distribution alimentaire en Inde. Les arguments avancés par certains, à savoir les risques et les complications occasionnés par une distribution basée sur la différenciation des revenus, n'apparaissent pas suffisants.

On peut raisonnablement penser que la qualité des grains alimentaires vendus dans ces Fair Price Shops, généralement inférieure à celle du marché libre, constitue un critère de sélection des acheteurs : les plus aisés s'approvisionnent sur le marché libre à des prix supérieurs.

A partir du 2<sup>ème</sup> plan quinquennal (1956 à 1961), la couverture du PDS est élargie à d'autres produits de base (sucre, huile, combustible...), mais les grains alimentaires restent le constituant essentiel. Ceux-ci sont en nette prédominance composés de blé, puis de riz et enfin de grains "inférieurs", en quantité négligeable et en constante régression.

Les ventes totales du PDS ont presque doublé entre 1951-1965 et 1966-1977, et leur croissance s'est maintenue après 1978 (tableau 5). Cette hausse des distributions s'est pourtant traduite par un affaiblissement des quantités mises à la disposition de chaque FPS, à cause de leur fulgurante multiplication. D'environ 1 300 en 1954, le nombre de FPS atteint plus de 302 000 en 1984, entraînant une notable diminution de l'approvisionnement moyen des FPS qui, de plus de 80 tonnes en 1961, plafonne à 52-53 tonnes depuis 1977 ; exception faite des années d'effondrement de la production au cours desquelles les quantités disponibles dans ces boutiques sont relevées.

Cette évolution a eu des répercussions néfastes sur le niveau de consommation de la population ne pouvant s'approvisionner que dans le réseau de distribution étatique. Dans le même temps, les stocks atteignaient des volumes considérables.

La comparaison des volumes des ventes par rapport à ceux des achats révèle que pour la période 1951-1977, près de la moitié des ventes ne pouvait être assurée par les achats internes. Elle provenait d'importations dont la part diminue pendant la deuxième sous-période. De 1978 à 1983, le système de distribution fonctionne presque exclusivement grâce au mécanisme des achats internes.

## C - Les importations ou la "self-reliance"

Les importations alimentaires ont joué jusqu'en 1977 un rôle important dans le développement et le fonctionnement du PDS (tableau 5). Elles ont servi à maintenir la disponibilité alimentaire -elles ont par conséquent été incluses dans les ventes du PDS, surtout de 1951 à 1966- comme à éviter ce que certains appellent pudiquement la "faim non déguisée" et ses conséquences socio-politiques -elles ont donc été utilisées pour la constitution de stocks tampons-.

Tableau 5 : Part des importations et des achats internes dans le Public Distribution System

Période	Importations nettes (millions de tonnes)	Achats internes (millions de t)	Ventes du PDS (millions de t)	Changements dans les stocks (millions de t)	Importations nettes/ventes (en %)	Achats internes/ventes (en %)
1951-1965	54,64	22,15	74,68	1,34	73,2	29,6
1966-1977	56,15	91,31	128,37	15,37	43,7	71,1
1951-1977	110,79	113,46	203,05	16,71	54,6	55,9
1978-1983	5,1	80	80,8	20,5	6,3	99

Sources : 1951-1977 : SPITZ "Food Systems and Society in India".  
1978-1983 : DIRECTORATE OF ECONOMICS AND STATISTICS "Bulletin on Food Statistics. 1982-1984".

A partir de 1966, le PDS repose davantage sur les achats intérieurs, bien que le volume des importations enregistre une légère hausse. Les quantités importées disponibles après les opérations normales du PDS vont grossir les stocks tampons. De 1977 à 1981, les importations cessaient : une des raisons communément admises est la productivité interne accrue et suffisante grâce à la stratégie adoptée après 1966, en particulier par le biais des variétés à haut rendement. Il apparaît en fait que le volume des stocks accumulés à la clôture de 1976 (près de 19 millions de tonnes) et de 1977 (plus de 17 millions), suffisait à affronter les risques d'un effondrement éventuel de la production. La poursuite des importations ne se justifiait donc pas, d'autant plus que les volumes des ventes du PDS n'ont pas été accrus dans les mêmes proportions.

La dépendance aussi soutenue et importante des importations alimentaires que l'Inde a connue ne peut que démontrer que l'autonomie -"self-reliance"- et l'auto-suffisance -"self-sufficiency"- ne sont pas des caractéristiques de l'économie alimentaire indienne, au moins de 1951 à 1977. La nouvelle stratégie en question était censée conduire l'Inde à l'auto-suffisance dès 1971. Un facteur d'importance est que la plupart des importations relève de 1956 à 1976 d'importations sous-contrat dans le cadre du PL 480(1). Ce dernier constitue au cours de cette période 62 % des importations totales.

Les importations alimentaires représentent une option coûteuse en raison des volumes importés et des prix en hausse sur le marché mondial au cours des années 70. Le coût total des importations alimentaires aurait été selon SPITZ de 1951 à 1977 de plus de 72 milliards de roupies soit 16 % de l'addition et 22 % des recettes d'exportations (2). S'ajoute à la perte en devises, le coût budgétaire des subventions nécessaires à la consommation qui, dans le cas des denrées importées, se révèlent très nettement supérieures aux subventions sur les produits nationaux (tableau 6).

Les importations alimentaires ont repris en 1981 à un rythme modéré, apparemment pour renflouer des stocks entamés par la crise agricole de 1979. La période n'est toutefois pas assez longue pour en tirer une conclusion ferme.

Sur toute la période 1951-1983, les importations sont constituées de blé à plus de 80 %, de riz et d'autres céréales à 10 % chacun.

#### D - Les stocks tampons ("buffer-stocks")

La constitution des stocks tampons répond à des préoccupations diverses et leur priorité est sujette à controverse entre les différents analystes. La différence faite entre les stocks tampons -que l'on peut qualifier de stocks de sécurité- et les stocks opérationnels -qui sont les stocks destinés à assurer les distributions publiques entre deux récoltes- est purement conceptuelle. Sans transcrire ici les différents

-----  
 (1) La Public Law 480, votée en 1954, organise l'écoulement des excédents américains sous le couvert d'aide alimentaire.

(2) SPITZ, Vol. II, p. 368.

débats(1), il apparaît que la constitution des stocks tampons répondait initialement au souci de disposer de réserves capables de pallier un effondrement de la disponibilité alimentaire à la suite de récoltes insuffisantes -donc d'éviter les mouvements de famine-. Il s'agissait de maintenir une réserve de grains qui, ajoutés aux stocks opérationnels du PDS, régulerait en périodes critiques la disponibilité alimentaire et les prix.

A cet objectif, s'est greffée, au milieu des années 60, une fonction vitale pour la réussite de la "Révolution Verte" de soutien et de stabilisation des prix aux producteurs engagés dans l'intensification agricole. Les stocks tampons devenaient un support d'importance pour la politique agricole. Sur un plan politique, les opérations de stocks tampons traduisent la capacité d'un Etat à intervenir dans un court délai sur le marché alimentaire.

Les promesses de la "Révolution Verte" incitent dès 1966 le gouvernement à construire des stocks avec les grains nationaux -surtout le blé-, bien que, nous l'avons noté, les importations aient joué un rôle primordial. En 1976, les stocks de clôture -19 millions de tonnes- représentent 18 % de la production nette et plus du double de ceux de 1975 ; les stocks tampons ayant été fixés à 12 millions de tonnes. Début 1985, le volume des stocks est évalué à plus de 25 millions de tonnes. Volume qui pousse certains hommes politiques à réclamer au gouvernement d'exporter davantage que les 500 000 t annuelles actuelles -essentiellement du riz- ne serait-ce que pour diminuer les pertes d'au moins 10-15 % au stockage.

Cette fulgurante progression des stocks est à mettre en parallèle avec la baisse des quantités allouées à chaque FPS et avec celle de la consommation observée pendant les années 60 et la première moitié des années 70. Comme on ne peut que rapprocher l'importance de leur volume avec la proportion de la population indienne souffrant d'insuffisance alimentaire. Il est douteux que la proportion raisonnablement libérable de ces stocks suffise à couvrir les besoins des 40 % de sous-alimentés, mais le relèvement des volumes vendus par le biais du PDS et leur attribution aux plus démunis seraient de nature à améliorer leur niveau de consommation.

-----  
(1) Se référer à ACHARYA et CHOPRA surtout.

On pourrait objecter qu'une telle mesure serait d'un coût économique prohibitif et que l'Inde a besoin de maintenir des stocks de sécurité face à l'irrégularité de sa production agricole. Ce qui fut le cas en 1979, où leur rôle de "tampon" a été mis à l'épreuve, avec succès, en permettant à l'Inde de faire face à la diminution de la disponibilité alimentaire sans recourir aux importations comme en 1966-1967. Il semble toutefois que le volume des stocks tampons soit maintenu à un niveau nettement supérieur au volume nécessaire pour assurer la sécurité alimentaire globale qui pourrait admettre une diminution des volumes stockés. Les stocks de clôture de 1980 sont seulement d'un tiers inférieurs à ceux de 1979, malgré la crise. CHOPRA propose en 1981 une réduction de moitié des stocks tampons et de les porter à 6 millions de tonnes(1). La vente des volumes dégagés des stocks entraînerait peut-être des pressions budgétaires plus fortes que celles d'aujourd'hui, en raison des subventions à la consommation supérieures -puisqu'elles sont dirigées vers des populations plus démunies- et malgré des coûts de maintenance inférieurs. Les coûts et les bénéfices réels ne peuvent toutefois pas se mesurer uniquement en termes monétaires.

En tout état de cause, l'importance des stocks révèle le déséquilibre qui existe entre une offre, certes en croissance mais qui exige un prix stimulant élevé, et une demande, en croissance mais qui n'a pas les moyens de répondre à cette offre.

#### IV - L'IMPACT DU PUBLIC DISTRIBUTION SYSTEM

##### A - Sur les prix

Les prix du PDS sont fixés par le Gouvernement Central après consultation de l'Agricultural Prices Commission et des Gouvernements des Etats. L'enjeu de la politique des prix consiste à trouver un équilibre entre les intérêts des producteurs, ceux des consommateurs et les coûts économiques. La politique ne reste pas à l'écart et groupes de pression agrariens comme Etats s'efforcent de faire prévaloir leurs intérêts. Les revendications de ces derniers diffèrent selon qu'ils sont

-----  
 (1) CHOPRA, p. 240.

excédentaires ou déficitaires. Dans le premier cas, la revendication porte sur des prix élevés, à l'avantage des producteurs, dans le second sur des prix bas, à l'avantage des consommateurs.

Jusqu'en 1965, il n'y a pas de politique de prix claire aux producteurs. En 1965-1966, l'instauration du prix minimum de soutien, annoncé avant les semailles, a pour but d'encourager les producteurs à s'engager dans la "Révolution Verte", en les protégeant des spéculations du marché libre. Cette mesure, instaurée pour le blé et le riz, a été abandonnée en 1976, le prix d'achat du PDS étant devenu supérieur au prix minimum. GEORGE estime que les prix des achats gouvernementaux couvrent largement les coûts de production dans les zones à blé, alors que l'écart est infime dans les zones à riz(1).

Les prix de vente à la consommation diffèrent selon les états et ils sont subventionnés. La comparaison des prix au consommateur entre les FPS et le marché libre n'est pas aisée à faire, en raison des différences de qualité et de prix. D'une façon générale, GEORGE observe que l'écart de prix entre les deux marchés est fort dans les états déficitaires et faible dans les états excédentaires. Les subventions aux consommateurs reflètent l'évolution de différentes variables : prix d'achat et de vente du PDS, coûts des opérations.

Les subventions sont plus importantes à partir de 1973 pour les grains importés en raison de la nette supériorité des prix mondiaux sur les prix d'achat intérieurs du PDS. Jusqu'en 1977, alors que le blé national était fortement subventionné, le riz dégagait un profit net. Ce qui conduisait à des transferts de revenus implicites en faveur des producteurs et des régions à blé, et à subventionner les consommateurs de blé au détriment des consommateurs de riz. Depuis, blé et riz sont subventionnés et l'écart entre les deux diminue.

Le PDS -puisque outil de la politique agricole- n'a pas eu d'impact significatif sur la tendance générale des prix des grains alimentaires qui, nous l'avons vu précédemment, ont enregistré des hausses proportionnellement très fortes à celles des autres produits. La stabilité des prix semble avoir été atteinte. Les importations alimentaires, et en particulier celles au titre de l'"aide", ne se sont pas traduites, du moins pour la période post 1965-1966, par la dépression

(1) GEORGE, p. A 106-107.

des prix internes. Cette offre additionnelle a été englobée dans une politique de prix qui visait à soutenir la production intérieure.

Si la hausse régulière des prix depuis 1955 est favorable aux producteurs, elle paraît défavorable aux consommateurs malgré des subventions gouvernementales en constante hausse. D'un peu plus de 1,1 milliard de roupies en 1972-1973, elles atteignaient 8,350 milliards en 1983-1984(1).

**Tableau 7 : Montant des subventions à la consommation accordées par le gouvernement (roupies/tonnes)**

Année	Riz		Blé	
	Importé	National	Importé	National
1973-1974	388,2	(-) 19,5	587,1	165,9
1974-1975	276,6	(-) 53,7	583,3	16,9
1975-1976	886,1	(-) 81,5	408,2	107,4
1976-1977	-	(-) 73,2	420,5	116,8
1977-1978	pas d'importation	92,1	pas d'importation	316,3
1978-1979	"	190,6	"	327,2
1979-1980	"	177,1	"	281,4
1980-1981	"	340,3	-	402,0
1983-1984	-	408,3	-	307,2

- données non disponibles (-) indique un gain net

Sources : GEURGE "Some aspects of Public Distribution of Foodgrains in India".

SPITZ, Vol. II, p. 374.

#### B - Sur les niveaux de consommation

Le Public Distribution System n'a pas empêché la baisse du niveau de consommation nettement visible de 1961-1962 à 1973-1974, en raison de l'augmentation des prix et de la baisse des approvisionnements des Fair Price Shops. Son succès a été d'éviter les famines qui auraient pu se déclencher en Orissa (1965-1966), au Bihar (1965, 1967), au Maharashtra (1973-1974) et récemment (1979) dans plusieurs états.

(1) GEURGE, p. A 107.

Les catégories les plus vulnérables ont souffert davantage que les autres de l'enchérissement et du choix des denrées alimentaires couvertes par le PDS. Leur ration alimentaire est influencée négativement par sa composition. La prépondérance en grains "supérieurs", sous l'influence des importations et de la politique agricole interne, n'est pas de nature à corriger la tendance de la production qui s'établit en faveur des couches les plus aisées. La part des grains "inférieurs", base de l'alimentation des plus pauvres, est en constante régression dans les ventes du PDS et elle ne représente en 1983 que 1,4 %. La population à faibles et très faibles revenus obtient une couverture minime, ou selon SPITZ, aucune couverture.

La composition des ventes du PDS, reflétant non pas la préférence des consommateurs mais la disponibilité, est de nature à influencer aussi sur les niveaux de consommation et les habitudes alimentaires des catégories moyennes. La part prééminente du blé jusqu'en 1977 a contribué à encourager sa consommation dans les régions traditionnellement consommatrices de riz ou d'autres céréales.

La composition du PDS se répercute également sur l'équilibre nutritionnel dans la mesure où les légumes protéagineux, qui sont pour les catégories les plus pauvres l'unique apport en protéines, ne représentent qu'une infime part des ventes du PDS. Sur le marché libre, le prix de ces produits a enregistré une progression plus rapide que les autres grains alimentaires sous la forte récession de leur disponibilité.

#### C - Sur la disparité entre les états de la disponibilité per capita

Le Public Distribution System, représentant un tampon centralisé contre tout risque de détérioration régionale, a de ce fait un rôle clair d'intégrateur à jouer dans la consolidation de la nation indienne. Il y est parvenu jusqu'à présent en évitant les famines.

Les opérations de PDS, surtout au travers des transferts provenant du gouvernement central, sont censées réduire les disparités de la disponibilité alimentaire per capita entre les états. Une étude menée par CRESSIDA(1) permet d'en mesurer l'impact pour cinq années. Ces fi-

(1) Centre for Regional, Ecological and Sciences Studies in Development Alternatives. CHATTOPADHYAY et autres. "General Report". 1981.

gures de disponibilité ne peuvent pas indiquer les niveaux de consommation car, faute de données, il était impossible de prendre en compte les circuits du marché libre.

Tableau 6 : Ecart et coefficient de variation dans la disponibilité de grains alimentaires (grammes/jour)

		Ecart	Coefficient de variation (%)
1957	A	140,8 - 736,9	37,7
	B	180,8 - 734,3	36,0
	C	178,3 - 741,3	34,1
1961	A	156,0 - 793,6	37,1
	B	184,4 - 774,8	34,0
	C	194,7 - 798,6	33,0
1966	A	128,4 - 600,5	31,0
	B	239,7 - 587,2	23,3
	C	288,0 - 574,3	16,0
1971	A	148,6 - 1294,7	54,9
	B	258,9 - 874,2	32,9
	C	259,2 - 864,1	31,6
1976	A	140,0 - 1437,7	56,0
	B	273,0 - 894,0	31,3
	C	274,2 - 740,6	24,9

Note : (A) Production nette per capita  
 (B) Disponibilité per capita après intervention du gouvernement central  
 (C) Disponibilité per capita après intervention du gouvernement central et des États.

Source : CRESSIDA. Tiré de SPITZ "Food Systems and Society in India".

Pour les cinq années étudiées, la disponibilité alimentaire des états déficitaires augmente après l'intervention du gouvernement central et elle baisse dans les états excédentaires sauf en 1957 et en 1961. Le niveau de disponibilités alimentaires reste malgré tout bas quand il était bas à l'origine. Il ressort également de cette étude que les volumes injectés par le gouvernement central et provenant essentiellement de trois états -Punjab, Haryana et Uttar Pradesh- sont distribués pour plus de la moitié dans cinq états -Jammu-et-Cachemire, Kêrala, Bengale, Maharashtra et Tamilnad- dont les trois derniers portent

de grandes métropoles. Dans ces états, les ventes du PDS sont essentiellement dirigées vers les populations urbaines au détriment des zones rurales où règne pourtant un fort taux de chômage et de sous-emploi. Le soutien de la population doit être fait par le biais du Food for Work et par un programme d'emploi public.

Cette orientation a contribué à creuser les disparités dans la disponibilité en grains à des prix "raisonnables" entre les populations urbaines et rurales. La notion même d'états excédentaires appelle aussi à quelques remarques. Il existe à l'intérieur de ces états -aires de la "Révolution Verte"- des poches où l'insuffisance alimentaire, par l'insuffisance des revenus, est le trait presque permanent d'une partie de la population. On peut s'interroger sur sa proportion : est-elle moins importante que dans les zones déficitaires ou correspond-elle au surplus dégagé ?

## CONCLUSION

La réponse de l'Etat indien à la demande alimentaire n'est pas sans limites et sans certaines contradictions, même dans l'option qui est censée lui apporter auto-suffisance, autonomie et sécurité alimentaires. Les concepts de sécurité et de risque ont eux-mêmes évolué au cours des années. De la sécurité permanente de catégories spécifiques de consommateurs, l'Etat s'est peu à peu détaché pour s'ériger en garant de la sécurité de certains groupes de producteurs, tout en maintenant des garde-fous pour la sécurité alimentaire globale. Le glissement dans les orientations données au Public Distribution System -auquel on peut reconnaître un certain succès- reflète l'évolution de la perception par l'Etat indien du risque et de la sécurité comme des priorités qu'il estime bon d'adopter.

Dans le meilleur des cas, une régulation des disponibilités et des prix ne peut espérer à elle seule résoudre le problème alimentaire en partie ravivé par le type de développement agricole choisi. Les résultats et les contre-effets de ce dernier, son coût direct et indirect -notamment le soutien des prix à la production par le biais du PDS- incitent à réfléchir sur l'approche agronomique de ces vingt dernières années. La répartition des revenus, la structure de l'emploi

sont des données clefs du problème alimentaire auxquelles l'Inde se doit d'apporter des solutions en faisant preuve d'imagination. En ce sens, l'impact du Programme de Développement Rural Intégré (Integrated Rural Development Programme - IRDP), développé vers 1980, mérite d'être suivi.

#### ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

- ACHARYA K.C.S.- 1983 - "Food Security System of India. Evolution of the Buffer Stocking Policy and its Evaluation". New Delhi, Concept Publishing Co, 285 p.
- BIRLA INSTITUTE OF SCIENTIFIC RESEARCH. ECONOMIC RESEARCH DIVISION. NEW DELHI.- 1980 - "State in Foodgrain Trade in India. A study of Policies and Practices of Public Distribution System". New Delhi, Vision Books, 104 p.
- CHOPRA R.N.- 1981 - "Evolution of Food Policy in India". New Delhi, Macmillan India Limited, 322 p.
- CUTLER P.- 1984 - "The Measurement of Poverty : A Review of Attempts to Quantify the Poor, with Special Reference to India". In : World Development, Vol. 12, n° 11/12, pp. 1119-1130.
- GEORGE P.S.- 1984 - "Some Aspects of Public Distribution of Food-grains in India". In : Economic and Political Weekly, Vol. XIX, n° 39, September 29, pp. A 106 - A 110.
- MITRA A. and MUCKHERJI S.- 1980 - "Population, Food and Land Inequality in India - 1971. A Geography of Hunger and Insecurity". New Delhi, ICSSR/JNU/FPF Study, Allied Publishers, 112 p.
- RACINE J.- 1980 - "Le riz en Inde et le problème alimentaire". In : Cahiers d'Outre-Mer, 33(131), juillet-septembre 1980, pp. 227-257.
- SPITZ P.- 1983 - "Food Systems and Society in India : A draft Interim Report". Genève, UNRISD, 2 volumes, 393 p. multigr.
- DIRECTORATE OF ECONOMICS AND STATISTICS. MINISTRY OF AGRICULTURE. GOVERNMENT OF INDIA.- 1984 - "Bulletin on Food Statistics - 1982-1984".