Asie.Visions 65

Le secteur agricole en Inde : quelles mutations ?

Christine Lutringer

juin 2013

ifri
Centre Asie

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 978-2-36567-187-3
© Ifri – 2013 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : bruxelles@ifri.org

Site Internet : *Ifri.org*

Centre Asie Ifri

L'Asie est aujourd'hui le théâtre d'enjeux multiples : économiques, politiques et de sécurité. L'objectif du Centre Asie est d'offrir un éclairage approfondi, une aide à la décision et un lieu de dialogue autour de ces grands enjeux, par ses travaux, les partenariats qu'il a établis avec les grands centres de recherche internationaux et les manifestations qu'il organise en synergie avec l'ensemble des équipes de l'Ifri.

Les travaux du Centre sont publiés dans *La lettre du Centre Asie* et *Asie.Visions* ainsi que dans des publications académiques extérieures. Par leurs interventions dans les médias et leurs participations régulières à des colloques et séminaires, les chercheurs du Centre Asie s'insèrent dans le débat national et international sur les questions asiatiques.

Asie.Visions

Asie.Visions est une collection électronique consacrée aux problématiques asiatiques. Rédigé par des experts français et internationaux, *Asie.Visions* traite de l'ensemble des thématiques économiques, stratégiques et politiques. L'objectif d'*Asie.Visions* est de contribuer à l'enrichissement du débat public et à une meilleure appréhension des enjeux asiatiques. *Asie.Visions* est publié en français et en anglais.

Our latest publications:

John SEAMAN, "China's Growing Natural Gas Insecurity and the Role of Shale Gas", Asie.Visions 64, April 2013

Sophie BOISSEAU DU ROCHER, "ASEAN-India Political Cooperation: How to reinforce a much-needed pillar?", *Asie.Visions* 63, March 2013.

Tetsuo KOTANI, "China's Fortress Fleet-in-Being and its Implications for Japan's Security", *Asie.Visions* 62, February 2013.

Ryo SAHASHI, "Security Partnerships in Japan's Asia Strategy - Creating Order, Building Capacity and Sharing Burden", *Asie.Visions* 61, February 2013.

Céline PAJON, "Japan and South China Sea – Forging Partnerships in a Divided Region", *Asie.Visions* 60, January 2013.

Sugio TAKAHASHI, "Ballistic Missile Defense in Japan: Deterrence and Military Transformation", *Asie.Visions* 59/Proliferation Papers 44, December 2012

© Ifri

Résumé

Le secteur agricole en Inde est à la fois en profonde mutation et sujet à de sérieuses fragilités. De fait, alors qu'il emploie aujourd'hui encore la moitié de la population active indienne, son taux de croissance est à la traîne par rapport au reste de l'économie et sa contribution au PIB diminue de manière lente mais constante depuis les années 1990.

L'héritage de la révolution verte explique dans une large mesure cet état de fait. L'intervention publique a traditionnellement eu une influence déterminante sur le développement de l'ensemble du secteur, notamment par l'intermédiaire d'une politique active de soutien des prix. Toutefois cette modernisation agricole est loin d'avoir promu un développement homogène, l'introduction des techniques de la révolution verte ayant au contraire accentué les disparités au niveau régional et entre groupes sociaux. Par ailleurs si le retrait graduel de l'Etat depuis les années 1990 a permis l'inclusion croissante de l'économie rurale aux dynamiques de marché, il s'est avant tout accompagné d'un essoufflement de la production.

Aujourd'hui, le secteur agricole indien ne se caractérise pas par un modèle commun, mais au contraire, par la diversité des situations rencontrées à travers le pays. Certaines catégories d'exploitants, plutôt privilégiés, ont par exemple opté pour des cultures à forte valeur ajoutée, qui ont stimulé les exportations agricoles indiennes. Mais, à côté de cette agriculture dynamique et prospère, la majeure partie du secteur est en difficulté en raison notamment de la faible viabilité des exploitations (plus de 80% d'entre elles ont une surface inférieure à deux hectares). L'un des principaux enjeux pour les autorités publiques est donc de soutenir les petits exploitants, d'abord en améliorant leur accès au crédit institutionnel et en les sortant de la spirale de l'endettement, ensuite en renforçant leur pouvoir de négociation sur les marchés, enfin, en améliorant les infrastructures rurales dans leur ensemble. Au-delà du seul engagement public, c'est la complémentarité entre les investissements publics et privé qui est la mieux à même de stimuler le secteur agricole et de lutter contre la pauvreté et les inégalités en milieu rural.

© Ifri

Sommaire

INTRODUCTION 4

LES FONDEMENTS DE LA POLITIQUE AGRICOLE : UNE INTERVENTION PUBLIQUE FORTE 6

L'héritage de la révolution verte.....6

Des implications régionales différenciées.....10

Un infléchissement de l'intervention publique depuis les années 1990 13

LES ENJEUX CONTEMPORAINS : PROFITABILITE AGRICOLE ET VIABILITE DES EXPLOITATIONS 15

Une production agricole diversifiée, mais en perte de vitesse 15

Les difficultés des « petits paysans » 18

DE NOUVELLES CONFIGURATIONS ? LES INITIATIVES PUBLIQUES ET PRIVEES..... 22

De nouveaux liens entre les paysans et le secteur privé 22

Un retour de l'intervention publique, mais avec des limites.....25

CONCLUSION : ELARGIR LE SPECTRE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE EN MATIERE AGRICOLE 28

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES 29

© Ifri

Introduction

L'Inde est devenue l'une des économies émergentes phare du 21ème siècle, caractérisée par une croissance soutenue. Si le développement rapide de certains secteurs clés, notamment en lien avec l'industrie des technologies de l'information et plus généralement des services, ont renforcé la visibilité de l'Inde au plan international, le rôle essentiel que joue le secteur agricole dans son économie est souvent méconnu. Pourtant, les changements à l'œuvre dans ce domaine conditionnent les transformations socio-économiques du monde rural mais également toutes les articulations entre les activités rurales et urbaines. Le secteur agricole dans son ensemble connaît des mutations profondes, qui peuvent être introduites par une série de constats. Tout d'abord, l'accélération de l'expansion économique indienne depuis les années 1990 s'est accompagnée d'un ralentissement de la croissance dans le secteur agricole, ce qui reflète les difficultés des paysans à profiter d'une conjoncture globalement favorable. Deuxièmement, la contribution du secteur agricole au PIB diminue de manière lente mais constante : sa part relative est de 13,9% pour l'année fiscale 2011/12 - elle avoisinait les 30% en 1995/96[1]. Néanmoins, il s'agit toujours du secteur qui fournit près de la moitié des emplois à la population active. En même temps, certains bouleversements sociaux et les aspirations changeantes des jeunes générations impliquent une redéfinition du rapport au rural et à l'activité agricole.

Différents processus sont donc à l'œuvre, affectant les pratiques agricoles et les cadres institutionnels, économiques et sociaux dans lesquels elles s'exercent. Ils peuvent être reliés à ce que l'on entend souvent par "transition agraire", c'est-à-dire la phase de transformation d'une société pour laquelle, petit à petit, l'agriculture ne constitue plus l'occupation centrale, générant la plus

---

Christine Lutringer est chercheuse et chargée d'enseignement au Centre for Area and Cultural Studies de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL). Politologue de formation, elle est diplômée de l'Institut d'études politiques de Strasbourg et titulaire d'un doctorat en relations internationales de l'Institut de hautes études internationales et du développement à Genève. Ses recherches portent notamment sur les transformations de l'action publique en Inde, sous l'effet de la mondialisation et de la mobilisation de nouveaux acteurs sociaux. Elle a publié récemment l'ouvrage "Gouvernance de l'agriculture et mouvements paysans en Inde" (Karthala/Graduate Institute Publications 2012).

[1] Government of India. 2012. *Economic Survey of India*. http://indiabudget.nic.in/

© Ifri

grande source de revenus, alors que l'urbanisation et les changements dans les modes de vie sont rapides. Ces phénomènes se reflètent dans les rapports sociaux, l'organisation de la production et celle du système agro-alimentaire.

Les questions sur lesquelles nous nous interrogeons ici portent sur la nature et les implications de ces transformations. Quels éléments liés à la transition agraire peut-on observer dans le secteur agricole de l'Inde? Dans quelle mesure sont-ils amplifiés par 1) les réformes effectuées dans les politiques publiques indiennes, en particulier en termes d'intervention dans le marché agricole et 2) l'inclusion croissante des paysans dans les dynamiques de marché, que ce soit à l'échelle nationale ou mondiale ? Enfin, quelles ont été les initiatives prises pour favoriser le développement rural et la croissance du secteur agricole ?

C'est selon ces grands axes que nous mènerons l'analyse, qui visera à fournir des clés de compréhension des transformations en cours dans le secteur agricole indien, tout en donnant un éclairage sur les évolutions des politiques publiques indiennes et l'implication croissante du secteur privé.

© Ifri

Les fondements de la politique agricole : une intervention publique forte

L'héritage de la révolution verte

Si la Constitution de l'Inde attribue la compétence en matière agricole aux Etats, l'intervention très marquée du gouvernement fédéral traduit son souci de mener une politique agricole intégrée et centralisée et de répondre à un double défi : favoriser d'une part la croissance de la *production* agricole et d'autre part l'*accès* aux produits alimentaires.

A l'indépendance du pays, le secteur agricole représente plus de 55% du PIB et emploie environ 70% de sa population active. La stagnation de la production, la faible productivité et l'insuffisance des infrastructures rurales sont les premiers défis auxquels le pays est confronté. Il s'agit d'enclencher une dynamique de développement agricole et rural, qui passe par une modernisation des intrants et des techniques, afin de parvenir à l'autosuffisance alimentaire. De fait, assurer l'autonomie économique, tout particulièrement dans le domaine alimentaire, est un objectif stratégique majeur pour l'Etat nouvellement indépendant. Les politiques économiques menées par les différents gouvernements visent ainsi à donner l'élan suffisant à l'économie indienne pour parvenir au *développement* du pays. C'est la mission première de l'Etat indien, une raison d'être qui, en quelque sorte, lui confère sa légitimité[2]. L'attachement à l'objectif de développement économique et social est ancré dans les articles 39 à 46 de la Constitution. La fermeture aux influences extérieures est liée à une caractéristique profonde de l'économie politique indienne : parvenir au développement en comptant sur ses propres forces participe de la revitalisation de la souveraineté de l'Inde.

Le développement autocentré qui est envisagé passe donc par l'étape intermédiaire de l'autosuffisance alimentaire : il s'agit de mettre fin à la dépendance des importations et de l'aide internationale –qui provient surtout des Etats-Unis. Le gouvernement doit dès lors mener une politique intégrée pour la production et la distribution des

[2] Gupta, A. 1998. *Postcolonial Developments. Agriculture in the Making of Modern India*. Londres : Duke University, p. 33.

© Ifri

produits alimentaires essentiels, en particulier les céréales. L'adoption de ce *régime* en matière agricole, fondé sur la sécurité alimentaire comprise comme une forme d'autosuffisance dans le cadre d'une économie relativement fermée et caractérisée par un Etat interventionniste, se traduit par l'introduction des techniques de révolution verte à partir du milieu des années 1960. En effet, si dans les années 1950 c'était surtout l'augmentation de la surface cultivée qui déterminait la croissance de la production agricole, dans la décennie suivante on met plutôt l'accent sur la hausse de la productivité, en investissant dans les nouvelles variétés à haut rendement (VHR) élaborées dans un centre de recherche international situé au Mexique, le *International Maize and Wheat Improvement Centre.* La mise au point de nouvelles variétés de maïs et de blé est le fruit d'une collaboration internationale, financée en grande partie par les Etats-Unis[3]. Elle vise à améliorer le rendement des céréales à travers le monde et, par là, à favoriser le développement des pays du Sud –ou du « Tiers Monde » selon l'expression de l'époque. Le riz est concerné un peu plus tard, à partir des années 1970, avec la mise au point par l'*International Rice Research Institute* situé aux Philippines de VHR, autrement dit de variétés réagissant bien aux engrais chimiques, qui à leur tour nécessitent l'utilisation de beaucoup d'eau. Dans la mise en œuvre de ces méthodes fondées sur de nouveaux intrants, qui sera qualifié de « révolution verte », différents types d'acteurs jouent un rôle clé[4].

Le gouvernement indien s'attache à promouvoir l'adoption des nouvelles variétés de blé susceptibles d'être utilisées dans ses contextes agro-climatiques et collabore avec la Fondation Rockefeller qui finance une grande partie de l'assistance technique et scientifique[5]. Il investit dans les projets d'irrigation, facilite l'accès au crédit, fournit les semences, subventionne les intrants qui leur sont associés, comme les engrais chimiques et les pesticides. L'intervention étatique dans le secteur agricole vise à assurer aux paysans un environnement de prix rémunérateurs et surtout stables, afin de les inciter à augmenter la production et donc la disponibilité de céréales. Ainsi, la Commission pour les Prix Agricoles (CACP)

---

[3] Voir à ce sujet Perkins, J. H. 1997. *Geopolitics and the Green Revolution*. New York et Oxford : Oxford University Press, pp. 120-49.

[4] Voir Lewis, J. P. 1995. *India's Political Economy : Governance and Reform*. New Delhi : Oxford University Press.

[5] Le gouvernement indien signe en 1964 l'accord sur le blé avec la fondation Rockefeller, qui permet aux scientifiques américains de venir en Inde pour guider la politique de modernisation de l'agriculture. Les fondations Ford et Rockefeller établirent trois centres internationaux de recherche agricole : le *International Rice Research Institute* (IRRI) à Los Banos aux Philippines en 1960, le *International Wheat and Maize Improvement Center* (CIMMYT) à Mexico en 1966, le *International Institute of Tropical Agriculture* (CIAT) en Colombie en 1966.

© Ifri

recommande le prix, ensuite ajusté par le gouvernement, auquel l'agence alimentaire gouvernementale, la *Food Corporation of India* (FCI), achète une partie de la production aux paysans. Ces « prix minimum de soutien », communiqués avant la récolte, vont, par effet mécanique compte tenu du volume de la production qu'il régissent, déterminer ou en tout cas fortement influencer le prix du marché. La FCI, en charge de l'achat, du stockage et de la distribution des céréales est depuis sa création en 1965, considérée comme l'agence nodale pour la sécurité alimentaire. Sa mission telle qu'elle est définie, aujourd'hui encore, est triple : 1) mener des opération de soutien aux prix pour sauvegarder les intérêts de paysans, 2) distribuer les grains alimentaires à travers le pays à travers le système de distribution publique (*Public Distribution System*) pour subvenir aux besoins des plus démunis et 3) maintenir des niveaux satisfaisants de stocks de grains pour permettre la « Sécurité Alimentaire Nationale »[6]. L'approvisionnement centralisé par la FCI permet d'une part de disposer en permanence d'un stock de céréales en prévision des mauvaises moussons – et donc de mauvaises récoltes - et d'autre part d'assurer la vente à un prix modéré. En effet, une partie des céréales achetées par la FCI sont distribuées dans le réseau de 50 000 magasins à prix subventionnés *(fair price shops).*

Ce système institutionnel est justifié par cette double logique de sécurité alimentaire avec, un premier volet mettant l'accent sur la hausse de la production et un deuxième volet favorisant l'accès à l'alimentation pour les plus pauvres. Le soutien à l'agriculture est étroitement lié à la lutte contre la pauvreté, dans la mesure où il permet à la fois d'aider les paysans pauvres à améliorer leurs revenus et de fournir des aliments subventionnés aux plus démunis. L'intervention publique devient essentielle pour les paysans insérés dans la logique de révolution verte, et ce à tous les niveaux.

[6] Site officiel de la *Food Corporation of India*: http://fciweb.nic.in/

© Ifri

Tableau 1 : Le rôle de l'Etat dans la révolution verte

Elément de base	Rôle de l'Etat
Variétés à haut rendement (VRH) de blé et de riz	Investissement dans la recherche agricole, collaboration internationale, vulgarisation auprès des paysans Subventions publiques
Irrigation	Développement de grands, moyens et petits projets d'irrigation Subvention à l'électricité permettant de faire fonctionner les puits individuels
Engrais chimiques	Subventions publiques
Crédit agricole	Encouragement au développement des Banques rurales et coopératives

La diffusion des techniques de révolution verte est ainsi accompagnée par toute une série de politiques de soutien aux prix, à la fois pour la production et les intrants –parmi lesquels les variétés à haut rendement, les engrais chimiques et l'électricité– et par un approvisionnement centralisé par l'Etat[7]. Fondamentalement, l'intervention publique vise à encourager et accompagner les paysans dans l'adoption des nouvelles techniques, en établissant un contexte favorable et en réduisant les incertitudes liées au marché. Etant donné la nature fragmentée des exploitations, souvent de très petite taille, comme nous le verrons plus loin, et le faible capital dont disposent les paysans qui ont peu de ressources propres à investir, il s'agit de faciliter l'accès au crédit. Les coopératives, banques commerciales et banques rurales régionales accordent des prêts pour l'achat des semences à haut rendement, des engrais et pour le forage des puits individuels. La nationalisation des banques opérée en 1969 par Indira Gandhi a pour effet de faciliter l'octroi des financements. Cependant, les efforts faits dans cette direction

[7] Bansil, P. C. 2004. Agricultural Subsidies : A Global View. In *Agricultural Incentives in India : Past Trends and Prospective Paths towards Sustainable Fevelopment*, dir. B. Dorin et T. Jullien. New Delhi : Manohar.

© Ifri

demeurent insuffisants et l'accès au crédit institutionnel reste un problème essentiel jusqu'à ce jour[8].

La prise de décision en fonction du risque est un facteur majeur dans l'agriculture et il est donc important de mettre en place des mécanismes qui permettent de le réduire. L'établissement de prix minimum de soutien a été très efficace à cet égard. De plus, grâce à la politique de prix, les paysans obtiennent un retour garanti sur les investissements dans les nouveaux intrants[9]. Dès sa mise en œuvre, la révolution verte repose essentiellement sur l'agriculture familiale et les politiques publiques ont pour effet de préserver ces structures de production[10]. Même si des réformes ont été introduites depuis une vingtaine d'années, ce système institutionnel de soutien à l'agriculture, qui concerne essentiellement la production céréalière, est encore en place aujourd'hui. En fixant un prix minimum de soutien pour les productions et en subventionnant les intrants, l'Etat intervient de manière globale dans l'agriculture. Mais les effets de cette intervention ne sont pas uniformes à travers les différentes régions agraires de l'Inde.

Des implications régionales différenciées

La stratégie mise en œuvre ne contribue pas à rectifier les déséquilibres régionaux. La modernisation agricole associée à la révolution verte privilégie les régions susceptibles de cultiver largement le blé et/ou le riz qui sont déjà dans une position favorable en disposant d'infrastructures en matière d'irrigation. En effet, l'utilisation des variétés à haut rendement de ces céréales n'est envisageable qu'en milieu irrigué, compte-tenu de la grande quantité d'eau dont elles ont besoin. Aussi certaines régions du pays sont-elles en meilleure position que d'autres pour l'adoption des techniques de révolution verte, autrement dit pour mettre en œuvre et bénéficier de la stratégie de modernisation agricole voulue par le gouvernement. C'est le cas, pour la culture du blé, pour une région allant du Panjab à l'Haryana jusqu'à l'ouest de l'Uttar Pradesh, où l'irrigation est déjà particulièrement développée dans les années 1960, que ce soit au moyen de canaux ou de puits tubés. Pour le riz,

---

[8] Ballabh, V. et K.Prathap Reddy. 2007. Introduction : Governance Challenges in Agriculture. In *Institutional Alternatives and Governance of Agriculture*, dir. V. Ballabh. New Delhi : Academic Foundation.

[9] Voir Lutringer, C. 2012. *Gouvernance de l'agriculture et mouvements paysans en Inde*. Paris et Genève: Karthala et The Graduate Institute Publications, chapitre 1.

[10] Etienne, G. et C. Lutringer. 2013. L'agriculture familiale en Inde. In *Les agricultures familiales du monde Définitions, contributions et politiques publiques*. Montpellier : Rapport du CIRAD – Agence Française de Développement.

© Ifri

on retrouve cette même région ainsi que, surtout, l'Andhra Pradesh et le Tamil Nadu où dominait l'irrigation par canaux. Cette *nouvelle stratégie pour l'agriculture* conduit donc, en un certain sens, à concentrer les ressources et les technologies dans les régions qui figurent déjà parmi les plus avancées. Par ailleurs, en un premier temps du moins, ce sont essentiellement les paysans les plus entreprenants et disposant d'un certain capital initial qui sont en mesure de les adopter. Par la suite, comme le montrent notamment les enquêtes de G. Etienne[11], on observe un phénomène de « trickle down », autrement dit les hausses de rendement stimulent un processus en cascade de développement rural. Si le rôle de la révolution verte dans la stimulation de la production céréalière est indéniable (l'autosuffisance en céréales est atteinte en 1971-72), sur le plan de la répartition des richesses, les inégalités entre classes et castes mais aussi entre régions ne se résorbent pas. La révolution verte ne correspond donc pas à une stratégie de modernisation agricole uniforme pour toutes les régions de l'Inde. Ses effets varient ainsi en fonction des conditions agro-climatiques mais aussi des structures agraires et des infrastructures existantes, autrement dit de facteurs d'ordre écologique, social et institutionnel.

L'adoption des nouvelles variétés de blé et des intrants relatifs a donc lieu à plus grande échelle au nord de l'Inde, où la culture de blé est plus appropriée aux conditions agro-écologiques, alors que la révolution verte du riz se fait particulièrement au sud mais aussi, dans une moindre mesure, au nord. Or en analysant les politiques d'incitations associées à la culture de blé par rapport à celle du riz, à travers l'évolution du prix de soutien auquel la *Food Corporation of India* achète les productions, on remarque que celui du blé tend, sur la période 1960-70, à progresser plus rapidement que celui du riz et ce malgré la stagnation de la production du riz et de la hausse importante de celle de blé –la justification des prix administrés étant justement, en théorie, d'encourager la hausse de la production. Cette différence de traitement entre les deux cultures pourrait, *a priori*, traduire une discrimination régionale, étant donné l'importance de ces cultures pour des régions spécifiques. En réalité, selon A. Mitra,

---

[11] Etienne, G. 1995. *Rural Change in South Asia*, New Delhi : Vikas Publishing House et Etienne, G. 2010. « Dalits in Villages and Poverty Alleviation Policies : 1963-2008 ». *Occasional Paper* 16. Anand: Institute for Rural Management Anand. Si les avantages associés à la technologie de la révolution verte ont d'abord bénéficié aux grands agriculteurs, ils se sont petit à petit diffusés à l'ensemble de la paysannerie. En effet, la plupart des innovations, en particulier les semences et les engrais sont divisibles; aussi leur impact est-il indifférent à l'échelle. Cependant, si l'échelle est neutre dans l'utilisation des intrants, elle ne l'est pas forcément dans leur achat, dans le sens où le coût moyen est souvent inférieur pour les intrants achetés en grande quantité. Voir aussi Gill, D.K. et Sahni, S.K. 1991. Social Implications of the Green Revolution. In *Social, Economical and Political Implications of the Green Revolution in India*, dir. B.S. Hansra. Jaipur : Ramesh Book Depot.

© Ifri

plutôt que des différences d'influences régionales ce sont des différences d'influence des classes paysannes que révèle l'analyse. Il part du constat que dans le cas du jute, qui fait aussi l'objet de prix administrés, et surtout du riz, la majorité des cultivateurs étaient de petits paysans et des métayers, faiblement organisés collectivement et qui n'avaient que peu d'influence sur le processus politique alors que la production de blé, en tout cas celle qui est vendue à la FCI ou sur le marché, est le fait de paysans plus aisés, possédant des surfaces plus grandes et mieux organisés politiquement.

Si les conclusions de Mitra, tirées à la fin des années 1970, peuvent être nuancées et critiquées, sa démarche visant à mettre en parallèle les évolutions institutionnelles des politiques de soutien à l'agriculture, avec une analyse différenciée par type de culture, et le processus de politisation de la paysannerie est importante pour comprendre l'impact des processus politiques sur les phénomènes économiques. En effet, en amont de la politique d'approvisionnement, la CACP recommande des prix d'achat par l'agence publique sur la base de différents critères : les coûts liés aux différentes étapes de la production agricole, les prix nationaux et internationaux ou encore l'état de l'offre et de la demande. Les prix suggérés par cette commission sont ensuite adaptés, la plupart du temps à la hausse, au niveau des Etats, lorsqu'ils effectuent l'approvisionnement. L'influence de l'électorat agricole est très importante à ce stade. Elle est renforcée lorsque la politisation de la paysannerie entraîne la création de partis politiques spécifiquement consacrés à la cause paysanne ou de « mouvements paysans ».

C'est le cas par exemple dans l'Etat de l'Uttar Pradesh, particulièrement dans la région nord-occidentale, pionnière dans l'adoption des techniques de révolution verte. Disposant d'un système d'irrigation par canaux relativement performant, elle est, de fait, au cœur du système de modernisation agricole mis en place par l'Etat à partir des années 1950: les rendements des céréales et de canne à sucre y sont élevés[12] et l'accent mis sur les cultures céréalières lui confère une place de choix dans la fourniture de grain auprès de la *Food Corporation of India*. Les agriculteurs de la région qui sont impliqués dans cette dynamique sont souvent propriétaires des terres qu'ils cultivent et produisent un surplus qu'ils commercialisent[13]. Ici nous observons aussi une forme de solidarité collective fondée sur la caste ou *jati*, celle des Jats hindous[14]. Ainsi,

---

[12] Voir Etienne, G. 1995. *Rural Change in South Asia*, New Delhi : Vikas Publishing House et Sharma, R. et T. Poleman. 1993. *The New Economics of India's Green Revolution : Income and Employment Diffusion in Uttar Pradesh*. Ithaca et Londres : Cornell University Press.

[13] Singh, J. 1992. *Capitalism and Dependence : Agrarian Politics in Western Uttar Pradesh (1951-1991)*. New Delhi : Manohar.

[14] Voir l'ouvrage de référence de C. Jaffrelot sur le processus de politisation de ces castes: Jaffrelot, C. 2003. *India's Silent Revolution : The Rise of the*

© Ifri

dès les années 1960, ils se rassemblent autour du premier parti "agraire", créé par le leader paysan Jat Charan Singh, le *Bharatiya Kranti Dal* (BKD) puis, après son décès, autour d'un mouvement paysan, le *Bharatiya Kisan Union* (BKU), qui est en quelque sorte l'héritier du BKD et vise à créer une mobilisation nationale qui aura un impact au-delà de l'Uttar Pradesh[15]. Le BKD puis le BKU combinent des revendications précises à une rhétorique populiste reposant sur la critique d'une économie politique biaisée en faveur des milieux industriels et urbains. Ils militent pour des prix plus rémunérateurs, des intrants bon marché et de meilleures infrastructures. Autrement dit, les principales demandes ont trait à la politique de prix. Les gouvernements qui se succèdent au pouvoir, et ce tant à l'échelle nationale que régionale (un grand nombre de compétences en lien avec l'agriculture étant du ressort des Etats de l'Union indienne) tendent à accéder à ce type de revendications. On constate par exemple que les prix minimum de soutien sont en hausse constante[16]. Certains Etats fournissent d'ailleurs gratuitement l'électricité utilisée dans l'agriculture.

Un infléchissement de l'intervention publique depuis les années 1990

Il est important de souligner ici que la politique de prix est devenue l'instrument majeur d'intervention du gouvernement en matière agricole. Elle a été étendue, outre au coton, à certains oléagineux et à la canne à sucre bien que sous une forme un peu différente. C'est à travers le jeu sur les prix des intrants et de la production que les paysans sont incités à adopter de nouvelles technologies, favorisant ainsi l'investissement privé. En même temps, cette politique n'a que peu d'impact sur les problèmes propres aux régions d'agriculture pluviale et sur les grandes disparités que l'on observe à travers le pays dans les performances agricoles.

Par ailleurs, à la fin des années 1980, la croissance agricole dans son ensemble commence à plafonner, de même que les rendements des principales cultures. La croissance du secteur

---

Low Castes in North Indian Politics. New Delhi: Permanent Black. Pour le rôle des castes dans l'organisation de l'économie rurale, voir Basile, E. 2013. *Capitalist Development in India's Informal Economy*. Londres : Routledge.

[15] Voir Lutringer, C. 2010. A Movement of Subsidized Capitalists ? The Multi-level Influence of the Bharatiya Kisan Union in India. *International Review of Sociology* Vol. 20 No. 3, pp. 513-531.

[16] Acharya, S. S. 2004. Fertilizer Subsidy in Indian Agriculture : Some Issues. In *Agricultural Incentives in India : Past Trends and Prospective Paths towards SustainableDevelopment*, dir. B. Dorin et T. Jullien. New Delhi : Manohar.

© Ifri

agricole décline pendant les années 1990 (elle s'élève à 2,29%) ; le taux de croissance dans les grains alimentaires passe de 2,85% dans les années 1980 à 2,02% dans les années 1990. La croissance des rendements passe quant à elle de 2,74% à 1,52%[17]. Cet essoufflement du secteur agricole contraste avec le dynamisme des autres secteurs économiques, en particulier dans les services. En même temps, alors que les dépenses publiques pour les subventions agricoles augmentent, les budgets d'entretien des infrastructures, l'irrigation, la recherche et les services agricoles sont en baisse relative. Or ces différentes composantes de l'investissement public en matière agricole sont nécessaires pour tous les types de région agraire, qu'il s'agisse de zones de révolution verte ou d'agriculture pluviale. On constate ainsi, dans la politique agricole de l'Inde, une première phase caractérisée par une intervention forte du gouvernement central, posant le cadre institutionnel de la modernisation agricole, puis un certain infléchissement reflétant une modification des priorités dans la politique économique de l'Inde.

[17] Sharma, V.P. 2012. Accelerating Agricultural Development for Inclusive Growth: Strategic Issues and Policy Options. *Vikalpa*, Vol. 37 No. 1, p. 7

© Ifri

Les enjeux contemporains : profitabilité agricole et viabilité des exploitations

Une production agricole diversifiée, mais en perte de vitesse

Si une dynamique de diversification agricole est enclenchée dès l'indépendance, avec par exemple la diffusion de nouvelles cultures commerciales « non traditionnelles » comme le soja, l'arachide ou le tournesol, elle est caractérisée par l'expansion des cultures à forte valeur ajoutée, en particulier depuis les années 1980. Ces productions, constituées par les fruits et légumes, le lait, les œufs, la viande et les produits de la pêche augmentent de 37,3% à 1983-84 à 47,4% en 2007-08[18]. L'Inde est devenue le premier producteur mondial de lait et la diversification agricole permet la progression d'autres secteurs de l'économie rurale. Ces nouveaux choix se font au détriment des cultures de base. Ainsi, au niveau national, la part des grains alimentaires dans la valeur totale de la production agricole a diminué de 31,3% en 1983-84 à 24,7% en 2007-08. Le déclin est plus fort pour les céréales, avec une baisse de 26,3% en 1983-84 à 21,7% en 2007-08[19]. On observe ainsi une baisse de la disponibilité de légumineuses, ce qui représente un problème pour un pays dont une grande partie de la population est végétarienne et pour qui les légumineuses constituent la principale source de protéines.

Ces changements dans la production agricole montrent que les paysans qui en ont la possibilité –nous verrons par la suite quelles sont les contraintes liées à ce type de production – s'engagent dans des cultures à forte valeur ajoutée car elles représentent une opportunité d'améliorer leurs revenus. Ils répondent à une modification de la demande interne, la hausse des revenus, particulièrement en milieu urbain, et les changements dans les modes de vie affectant les préférences alimentaires. Selon les données de la dernière étude sur les dépenses pour la consommation réalisée par la *National Sample Survey Organization*

[18] Ibid., p. 4
[19] Ibid.

© Ifri

en 2009-10[20], les céréales demeurent la source alimentaire la plus importante dans le pays, contribuant à 29,2% des dépenses alimentaires en milieu rural et 22,3% en milieu urbain. Cependant, cette proportion est en diminution constante et on observe une hausse de la consommation de produits à forte valeur ajoutée tant en milieu rural qu'urbain.

La croissance des productions à haute valeur ajoutée stimule aussi les exportations agricoles de l'Inde. Bien que la part des exportations agricoles dans les exportations totales ait diminué dans la période post-réformes (elle passe de 18,5% en 1990-91 à 10,5% en 2009-11[21]), la part des produits agricoles à haute valeur ajoutée a augmenté. L'Inde dispose d'un excédent commercial dans le domaine des produits agricoles et alimentaires dans la dernière décennie. L'Inde est par exemple devenue le premier exportateur mondial de riz (9 millions de tonnes en 2011-12). La part directe de l'agriculture et des secteurs associés dans les exportations totales est d'environ 18% en 2011-12. Lorsque la part indirecte des produits agricoles est incluse dans les exportations totales, comme les textiles de coton et les articles de jute, la proportion est supérieure. Les exportations de produits agricoles indiens ont augmenté de 49% en 2011-12[22]. Elles représentent une valeur de 34 milliards de dollars en 2011, alors que l'Inde importe des produits agricoles pour une valeur de 23 milliards de dollars[23].

En même temps, les politiques menées par l'Inde pour contenir la hausse des prix au niveau interne a affecté la stabilité des prix au niveau global. En effet, la lutte contre l'inflation des prix alimentaires constitue une préoccupation constante pour le gouvernement. Le contrôle des exportations de riz à travers les taxes et leur interdiction en 2007-08 ont affecté négativement des pays comme le Bangladesh, qui dépendent des importations indiennes.

Ces chiffres positifs sur le plan du commerce extérieur de l'Inde ne doivent cependant pas faire oublier les difficultés du secteur agricole indien. Dans un contexte où seules 35,7% des terres cultivées sont irriguées en 2010[24], c'est l'agriculture pluviale qui prédomine et 58% de la surface cultivée nette dépend de pluies

---

[20] National Sample Survey Organization. 2011. *Level and Pattern of Consumer Expenditure, NSS 66th Round (July 2009 – June 2010)*, National Sample Survey, Office. http://mospi.nic.in/Mospi_New/upload/NSS_Report_538.pdf

[21] Government of India. 2011. *Agricultural Statistics at a Glance 2011*. Directorate of Economics and Statistics, Department of Agriculture and Cooperation, Ministry of Agriculture.

[22] World Trade Organization. 2012. *International Trade Statistics* 2012 p.56.

[23] World Trade Organization. 2012. *International Trade Statistics* 2012, p.71.

[24] World Bank agricultural data: http://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.IRIG.AG.ZS

© Ifri

faibles et incertaines. Les rendements tendent à plafonner et seule la culture du coton a connu une hausse importante des rendements depuis une dizaine d'années, permise en grande partie par l'introduction de variétés Bt en 2002. Ce double facteur de vulnérabilité aux aléas de la mousson dans une grande partie du pays et d'essoufflement de la modernisation en milieu de révolution verte se traduit par un taux de croissance agricole faible.

Ceci dit, les performances sont contrastées selon les Etats et les résultats ne coïncident pas nécessairement avec la carte agro-climatique : le potentiel de certains Etats est sous-exploité (comme le Bihar). Par ailleurs, certains Etats ont des taux de croissance agricole élevés, ce qui indique l'importance des facteurs institutionnels et politiques. Ainsi, l'agriculture du Gujarat, grâce aux progrès de l'irrigation, des services agricoles, des infrastructures rurales et à la réussite du coton, croît de plus de 9% par an entre 2002 et 2009[25].

La contribution du secteur agricole au PIB reste encore particulièrement importante dans plusieurs Etats comme le Penjab, où l'agriculture contribue en 2010-11 à 24% du PIB régional, le Madhya Pradesh (22,3%), l'Uttar Pradesh (21,7%), l'Assam (19,8%) et le Bihar (19%). Ces proportions sont plus basses au Maharashtra (6,5%), au Tamil Nadu (7,4%) et au Kerala (9,9%)[26]. Si ces proportions sont en diminution constante dans pratiquement tous les Etats de l'Inde, la dépendance du secteur agricole pour l'emploi des ruraux demeure forte et décroît moins rapidement que la contribution du secteur agricole au PIB. Par conséquent, la productivité du travail dans l'agriculture n'a augmenté que marginalement et le chômage déguisé ainsi que le sous-emploi en milieu rural constituent des problèmes relevés par de nombreux analystes.

Le degré de diversification économique est ainsi devenu un facteur important dans la dynamique des systèmes de production et donc dans la profitabilité de l'agriculture. Celle-ci est également liée au facteur géographique qui pèse sur la productivité de la terre. Cependant, comme le souligne F. Landy, « l'essor des forages individuels a fortement complexifié la carte de l'intensivité de l'agriculture : des propriétaires de puits parviennent à faire deux cultures par an (y compris du riz) dans des zones jusque là dépourvues de barrages et de fortes pluies »[27]. Si l'on repère des différences considérables dans le type de développement agricole selon les Etats indiens, l'analyse à l'échelle locale montre également

---

[25] Shah, T., A. Gulati, P. Hemant, G. Shreedhar et R. C. Jain. 2009. Secret of Gujarat's Agrarian Miracle after 2000. *Economic and Political Weekly*, Vol. 44 No, 52, pp. 45-55..

[26] Sharma, V.P. 2012. Accelerating Agricultural Development for Inclusive Growth: Strategic Issues and Policy Options. *Vikalpa*, Vol. 37 No. 1, p. 2.

[27] Landy, F. 2010. Exploitation agricole. In *Dictionnaire de l'Inde contemporaine*, dir. F. Landy. Paris : Armand Colin, p. 207.

© Ifri

une diversité à l'intérieur des régions agricoles et des systèmes de production. A cet égard, l'organisation sociale, l'intégration dans l'économie marchande et l'accès aux ressources jouent un rôle clé.

Les difficultés des « petits paysans »

La taille moyenne des exploitations agricoles indiennes est de 1,33 hectare. D'après le dernier recensement agricole effectué en 2006[28], 64,8% des exploitations indiennes sont considérées par les institutions publiques comme « marginales », car s'étendant sur moins d'un hectare. La proportion s'élève à 83,3% pour les surfaces de moins de 2 hectares (il s'agit alors de « petites » exploitations). Ces deux catégories cumulées représentent 41,1% de la surface cultivée. Les exploitations considérées comme « moyennes », c'est-à-dire comprises entre 2 et 10 hectares, représentent 15,4% du nombre total d'exploitations agricoles indiennes et 54% de la surface cultivée. Pour les « grandes » exploitations, de 10 hectares ou plus, ces proportions sont ramenées à 0,8% et 11,8% respectivement. Le nombre de familles rurales travaillant sur des terres dites « petites » ou « marginales » est en augmentation constante, de même que leur proportion parmi le nombre total de familles travaillant dans l'agriculture. Même pour les cultures de plantation comme le thé et le café, les petits propriétaires constituent la majorité. Ainsi, les « petits » paysans produisent 20% de la production totale de thé et les paysans « moyens » 60% de la production de café. Au demeurant, 53% des exploitations de café s'étendent sur moins de 4 hectares. Le processus de fragmentation des exploitations agricoles indiennes et la diminution de leur taille moyenne pose ainsi la question de leur viabilité. Les quatre cinquièmes des exploitations indiennes ne seraient pas viables sans revenu supplémentaire[29].

Ici encore, soulignons les *variations régionales*, avec une taille moyenne par propriété de 0,5 hectare au Kerala et de 0,75 hectare au Tamil Nadu, mais de trois hectares au Maharashtra et de cinq au Rajasthan. Les facteurs à l'origine de ces différenciations incluent le type de sol, la topographie, la pluviosité, la densité de population et l'efficacité des programmes de réformes agraires[30]. Au demeurant, la

---

[28] Ministry of Agriculture, Government of India. 2007. *Agricultural Census* : http://agcensus.dacnet.nic.in/

[29] Singh, S. 2012. New Markets for Smallholders in India, Exclusion, Policy and Mechanisms. *Economic and Political Weekly*, Vol. 47 No. 52, p. 95-105

[30] Un grand nombre de changements institutionnels que Nehru souhaite mettre en œuvre dans les années 1950, comme les réformes agraires et la mise en place de coopératives villageoises sont, selon la constitution indienne, non pas de la compétence du gouvernement central mais des Etats, qui sont au demeurant plutôt conservateurs. De fait, à l'exception du

© Ifri

surface nécessaire pour assurer la viabilité de l'exploitation est déterminée par le contexte agro-écologique et la présence ou non d'irrigation. Ainsi, il est bien différent de posséder un terrain d'un hectare s'il se trouve dans une région désertique du Rajasthan ou dans une région irriguée du Tamil Nadu.

La catégorie de la « petite paysannerie », c'est-à-dire de ceux qui cultivent moins de deux hectares et qui représentent plus de 80% des exploitations agricoles en Inde, ne forme donc pas un groupe homogène[31]. A ce sujet, S. Singh identifie trois profils de petits paysans : ceux qui participent pleinement à la dynamique de marché, ceux qui le font dans une moindre mesure, par l'achat des intrants et la vente d'une partie de leur production, et enfin, un troisième groupe qui pratique une agriculture de subsistance : ils gardent leur production pour l'autoconsommation et achètent un complément sur le marché, devenant ainsi des acheteurs nets de produits alimentaires[32]. Il y a donc des différenciations, et ce même au sein de la petite paysannerie pratiquant une agriculture commerciale, non seulement en fonction du contexte agro-écologique mais aussi en fonction de leur relation au marché. Selon S. Singh, leur situation peut être distinguée selon cinq grandes catégories: 1) les petits paysans qui participent à l'exportation de produits agricoles à haute valeur ajoutée 2) ceux qui pratiquent une agriculture entièrement commerciale et opèrent dans des marchés domestiques à haute valeur ajoutée, approvisionnant les marchés de gros ou le commerce de détail domestique 3) les petits producteurs de céréales, oléagineux et légumineuses et qui vendent leur production localement sur le marché domestique 4) les petits paysans des régions de révolution verte qui produisent pour l'Etat et qui dépendent de la politique de prix et en particulier des prix minimum de soutien et 5) les petits producteurs biologiques qui approvisionnent le marché domestique ou qui ont intégré le marché d'exportation, par l'intermédiaire d'ONG ou d'organismes privés.

L'un des principaux enjeux pour les autorités publiques aujourd'hui est donc de soutenir les petits paysans : ils font face à des difficultés souvent similaires à celles rencontrées par les autres catégories de paysans mais elles se posent avec plus d'acuité pour eux. Certains aléas augmentent les coûts pour les paysans et leur dépendance par rapport aux intermédiaires. Soulignons en premier

---

Kerala et du West Bengal, avec des gouvernements communistes au pouvoir, la mise en œuvre de la réforme agraire est très limitée.

[31] Voir Rudolph, L.I. et S. Hoeber Rudolph 1987. In Pursuit of Lakshmi. The Political Economy of the Indian State. Chicago : The University of Chicago Press; Rudolph, L.I. et S. Hoeber Rudolph 2008. Determinants and Varieties of Agrarian Mobilization. In Explaining Indian Democracy : A Fifty-Year Perspective, 1956-2006, Vol. 1 : The Realm of Ideas: Inquiry and Theory, dir. L. I. Rudolph et S. Hoeber Rudolph. New Delhi : Oxford University Press.

[32] Singh, S. 2012. New Markets for Smallholders in India, Exclusion, Policy and Mechanisms. Economic and Political Weekly, Vol. 47 No. 52, pp. 95-96.

© Ifri

lieu l'insuffisance du crédit institutionnel, auquel bien des paysans n'ont pas accès. La spirale de l'endettement est un élément clé dans le désarroi paysan (« agrarian distress ») et le drame des suicides de paysans. Ces vagues de suicides semblent concentrées parmi les petits exploitants qui prennent le risque d'investir dans de nouvelles technologies. E. Kannan, qui examine les études réalisées à ce sujet, met en évidence différents facteurs : l'endettement, dans un contexte où ils n'ont pas accès au crédit institutionnel, les mauvaises récoltes en lien avec des désastres naturels, les prix élevés pour les intrants et la faible rentabilité de l'agriculture, les problèmes familiaux et sociaux ainsi que les difficultés liées à la commercialisation[33]. Il souligne que c'est souvent une association de plusieurs facteurs qui met les paysans dans une situation de détresse à laquelle ils ne voient pas d'issue.

Au niveau de l'activité productive, les problèmes dans la fourniture d'intrants, en termes de prix ou de qualité, le manque d'irrigation et le coût associé à un projet d'irrigation individuel, lorsqu'il est envisageable, le manque de services agricoles, en particulier les conseils techniques pour les cultures commerciales se traduisent par des difficultés sérieuses pour les paysans. Le déficit dans les infrastructures rurales, tout particulièrement en matière d'irrigation, de transport, de stockage (notamment en chambre froide) et dans les technologies d'après-récolte représente un point d'achoppement pour la commercialisation des cultures, en particulier celles à forte valeur ajoutée.

L'*accès aux ressources* de base pour l'activité agricole est également crucial, on l'a déjà vu pour l'eau et l'irrigation mais c'est le cas bien sûr aussi pour l'accès à la terre. Avec l'urbanisation croissante et l'utilisation foncière par les industries, la pression sur la terre devient encore plus forte, alors que le potentiel d'expansion des terres cultivables est très faible. Par ailleurs, dans un contexte de fragmentation croissante des exploitations qui sont souvent divisées en plusieurs parcelles non contiguës, les gouvernements locaux encouragent le remembrement, c'est-à-dire le processus d'échanges de parcelles entre voisins de sorte à réorganiser les exploitations dispersées. Cette mesure encourage ainsi, à partir du moment où les propriétés sont faites d'un seul tenant, les investissements productifs. Elle est cependant difficile à mettre en œuvre.

Les principales difficultés auxquelles se heurtent les petits paysans ont une incidence sur la *rentabilité de l'activité agricole*. E. Kannan analyse ainsi les tendances dans les revenus liés aux principales cultures dans certains Etats de l'Inde et les raisons sous-jacentes aux changements dans les revenus liés aux différentes

---

[33] Kannan, E. 2012b. Wither Farm Profitability? A Cause of Agrarian Distress in India. *Proceedings of National Seminar on Agrarian Distress in India: The Way Out,* National Institute of Rural Development, Hyderabad (India), 5-7 Novembre 2012, pp. 517-534.

© Ifri

cultures[34]. Il met en évidence plusieurs facteurs, en particulier le rendement des cultures, la gestion du sol et de l'eau, les prix de soutien, les infrastructures du marché et les politiques du gouvernement, qui ont un impact important sur le revenu agricole. L'auteur estime que la baisse de la rentabilité de l'agriculture constitue un problème de taille qui peut être attribué aux réformes dans les subventions aux intrants à partir de 2005, aux coupes dans les budgets publics et aux insuffisances du système de services agricoles. Pour stimuler la rentabilité de l'agriculture, il faudrait ainsi accroître la productivité agricole, diminuer les coûts pesant sur les paysans ou augmenter les prix qu'ils obtiennent pour la vente de leur production[35]. Selon le *Situation Assessment Survey of Farmers* réalisée par la *National Sample Survey Organization* en 2005, environ 27% des paysans estiment que l'activité agricole n'est pas rentable et 40 % des paysans interrogés souhaiteraient quitter le secteur agricole s'ils en avaient la possibilité. Ce souhait de quitter le secteur agricole est lié à la perception de la rentabilité de cette activité mais aussi, plus généralement, à la transition en cours dans l'économie indienne et l'économie rurale en particulier.

---

[34] Kannan, E. 2012a. Trends in India's Agricultural Growth and Its Determinants. *Asian Journal of Agriculture and Development,* Vol. 8 No. 2, pp. 79-99.

[35] Entretien avec G Naik, Professeur d'économie et sciences sociales et Chairperson for the Centre for Public Policy auprès de l'Indian Institute of Management, Bangalore http://tejas.iimb.ac.in/interviews/12.php

© Ifri

De nouvelles configurations ? Les initiatives publiques et privées

De nouveaux liens entre les paysans et le secteur privé

Dans le contexte de ces nouvelles orientations prises par le développement agricole de l'Inde, les paysans dépendent davantage des marchés, tant pour la vente de leurs productions, en particulier celles à haute valeur ajoutée qui ne sont pas régulées par des organismes publics, que pour la fourniture d'intrants, souvent coûteux, comme les semences à haut rendement et les engrais chimiques, pour lesquels les subventions publiques ont été progressivement réformées depuis les années 2000. Or un problème crucial est la fluctuation des prix ainsi que l'écart souvent important entre les prix à la production et à la consommation. Ainsi, les producteurs de fruits et légumes ne touchent souvent que 10 à 15% du prix de vente au consommateur[36]. De plus, la dépendance de certaines catégories de paysans vis-à-vis de prêteurs usuriers et d'intermédiaires sans scrupules qui achètent leur production accroît leur vulnérabilité et les maintient dans un cercle vicieux d'endettement dont il est très difficile de sortir. Le contexte est donc marqué à la fois par des dépendances ancrées sur le long terme et par les dynamiques d'ouverture au marché. L'accès aux informations joue un rôle essentiel, qu'elles portent sur les nouvelles techniques agricoles, sur les marchés des intrants ou sur l'écoulement de la production. Dans cette perspective, les petits producteurs sont souvent désavantagés et les centres de services agricoles publics, au demeurant insuffisamment financés, ne parviennent pas à répondre à ce déficit.

Toutefois, le problème de fond n'est pas nécessairement que les petites exploitations ne sont pas viables en tant que telles mais qu'elles font face à un « accès au marché de plus en plus biaisé »[37]. L'enjeu est donc de permettre un meilleur positionnement des petits producteurs et d'améliorer leur pouvoir de négociation sur les marchés. Un moyen efficace à cet égard est d'encourager le groupement de paysans pour gérer collectivement

[36] Etienne, G. et C. Lutringer. 2013, op. cit.
[37] Singh, S. 2012. New Markets for Smallholders in India, Exclusion, Policy and Mechanisms. *Economic and Political Weekly*, Vol. 47 No. 52, p. 96.

© Ifri

l'approvisionnement en intrants ou la vente de leur production. Ces groupements, qui peuvent aussi viser à obtenir un crédit ou des connaissances spécifiques relatives aux pratiques agricoles, prennent la forme de groupes de producteurs, de *self-help groups*, d'associations sectorielles ou de coopératives agricoles. Ces dernières appartiennent à deux grandes catégories : d'une part les coopératives agricoles productives, où les paysans mettent en commun leurs ressources (terres, eau, intrants, outils agricoles) et vendent leur production ensemble. D'autre part, les coopératives agricoles de services, bien plus nombreuses en Inde aujourd'hui que la première catégorie, en charge soit de l'approvisionnement en intrants (semences, engrais, pesticides, micronutriments et outils agricoles), de la commercialisation de la production (emballage, distribution, vente) ou du crédit. Les coopératives sont souvent organisées au niveau du *Panchayat*, autrement dit des « conseils de village », qui correspondent à l'échelle locale de gouvernance.

Ces organisations de producteurs ne correspondent pas nécessairement à des innovations institutionnelles au sens où elles ne sont pas forcément récentes. Cependant, elles semblent de plus en plus nécessaires pour répondre au défi d'organiser les petits paysans, notamment pour la commercialisation de leur production, et les lier à l'agriculture à haute valeur ajoutée[38]. En effet, selon V.P. Sharma, « si tout est laissé au seul jeu du marché, les principaux bénéficiaires de l'agriculture à valeur ajoutée et globalisée seraient les grandes exploitations capitalisées qui ont accès à la technologie, au capital, aux infrastructures et aux marchés »[39]. Ainsi, des niveaux adéquats d'infrastructures rurales sont eux aussi essentiels pour la croissance agricole : si leur qualité insuffisante pénalise l'ensemble du monde agricole indien, elle pèse encore plus fortement sur les petits agriculteurs, notamment ceux qui produisent des denrées rapidement périssables. A ce titre, on estime les pertes après récolte à environ 30% de la production. En cause, les coûts et les lenteurs des transports, le manque de chambres froides pour la conservation, les emballages défectueux.

Dans un contexte marqué par le retrait graduel de l'Etat dans les marchés agricole, l'ouverture des marchés et l'accent mis sur le rôle du secteur privé, on observe l'entrée de grands groupes privés, indiens et multinationaux, comme Reliance, Tata, Godrej, Hindustan Lever (Unilever), PepsiCo ou Nestlé dans différentes phases de la production et de la commercialisation agricole et surtout dans le commerce de gros et de détail. L'amendement de 2003 au *Agricultural Produce Marketing Committee* (APMC) Act permet la

---

[38] Landy, F. 2013. From Trickle Down to Leapfrog: How to Go Beyond the Green Revolution? *Economic and Political Weekly*, Vol. 48 No. 24, p. 46.
[39] Sharma, p. 14

© Ifri

constitution de marchés privés[40] et la pratique de *contract farming*, qui permet un achat direct auprès des paysans est légalisé. Ainsi, PepsiCo India Holdings annonce en 2003 vouloir produire plus de 12000 tonnes de riz basmati destiné à l'exportation sous *contract farming* au Panjab, en Uttar Pradesh occidental et en Haryana[41]. Ce mode de production lancé au Panjab à la fin des années 1980 par PepsiCo pour la culture de tomates, ensuite conditionnées par la multinationale, consiste pour les paysans à passer un accord avec une entreprise qui achète tout ou partie de leur récolte dans des conditions convenues à l'avance (quantité, qualité, prix) et qui fournit souvent les intrants, notamment les semences[42]. L'entreprise contrôle ainsi l'ensemble de la filière, de la production à la commercialisation en passant par la transformation. Parallèlement, le gouvernement fournit des incitations au développement de l'industrie agro-alimentaire : permettant de transformer les produits sur place, la transformation des produits agricoles est censée réduire les coûts, les délais et les pertes engendrées lors des transports, créant de la valeur ajoutée et stimulant l'emploi. L'argument avancé par les industries impliquées, comme par exemple ITC, est que ce mode de production est profitable à la fois aux industries agro-alimentaires et aux paysans, qui bénéficieraient de bonnes conditions de production et d'un transfert de technologie. Il s'agit cependant d'un mode de production controversé pour ses conséquences effectives pour les paysans, qui ne sont pas en position de force pour négocier avec les grands groupes[43]. Le *contract farming* est pratiqué dans plusieurs Etats comme l'Andhra Pradesh, le Tamil Nadu, le Karnataka, le Maharashtra, le Panjab et l'Uttar Pradesh et ce pour des cultures spécifiques, en particulier le riz basmati, les pommes de terre, le coton et les fleurs. Cependant, il n'a pas encore été diffusé de manière très large à l'échelle de l'Inde. En revanche, un aspect qui risque de modifier la position des producteurs et surtout des commerçants de détail dans le domaine agroalimentaire est l'arrivée des grandes chaînes de distribution (Metro, Wal-Mart, Tesco, Carrefour). En effet, les investissements étrangers dans le commerce

---

[40] Sur le fonctionnement des marchés ruraux, voir Harriss-White, B. 2008. Rural Commercial Capital : Agricultural Markets in West Bengal. New Delhi : Oxford University Press.

[41] Reddy, C.P. 2003. PepsiCo mulls contract farming of basmati rice. *The Hindu Business Line*, 6 février http://www.thehindubusinessline.com/2003/02/06/stories/2003020600821300.htm

[42] Voir Kumar, P. 2006. Contract Farming through Agribusiness Firms and State Corporation: A Case Study in Punjab. *Economic and Political Weekly*, Vol. 41 No. 52, pp. 5367-75.

[43] Landy, F. 2013. From Trickle Down to Leapfrog: How to Go Beyond the Green Revolution? *Economic and Political Weekly*, Vol. 48 No. 24, p. 45-46.

© Ifri

de détail sont à présent permis jusqu'à 51% du capital depuis 2010 et 100% pour la vente d'une seule marque[44].

De fait, c'est dans le domaine de la commercialisation de la production agricole que l'on repère le plus d'innovations institutionnelles. Selon M.S. Dev, on observe une « révolution silencieuse » dans les liens institutionnels entre producteurs et distributeurs, que ce soit à travers les groupements de paysans ou l'arrivée de nouveaux acteurs dans la chaîne de distribution. Mais des réformes politiques et institutionnelles sont encore nécessaires dans ce sens pour favoriser ces liens. V.P. Sharma estime qu'il s'agit d'encourager une plus forte participation du secteur privé, particulièrement dans les technologies d'après récolte et les infrastructures. Cependant, ces règlementations plus flexibles devraient contenir des garanties pour protéger les intérêts des petits paysans[45]. Soulignons enfin la forte complémentarité entre les investissements publics et privés dans l'agriculture: un plus fort engagement public dans les investissements en matière de recherche et développement et d'infrastructures rurales comme les routes, l'électricité et l'irrigation faciliterait l'investissement privé dans les technologies d'après-récolte, les infrastructures de marché et le secteur de la transformation, stimulant ainsi fortement la croissance agricole.

Un retour de l'intervention publique, mais avec des limites

La faiblesse de la croissance agricole pendant les années 1990 a conduit le gouvernement indien à accorder une attention majeure aux difficultés du secteur, surtout depuis 2004-05, avec l'arrivée au pouvoir de la coalition United Progressive Alliance menée par le Parti du Congrès. Il remportait alors les élections législatives face au BJP qui avait fait campagne sur le slogan de « Shining India », l'Inde « qui brille », une image dans laquelle étaient loin de se reconnaître les ruraux et qui démontrait non seulement l'impossibilité d'ignorer les immenses problèmes économiques et sociaux traversés par le pays, tant en ville que dans les campagnes, mais aussi, de manière plus générale, le peu de connaissances du terrain rural et agricole des élites dirigeantes. Les efforts faits depuis portent surtout sur l'augmentation des prix minumim de soutien pour un grand nombre de produits agricoles. Par ailleurs, le gouvernement a lancé plusieurs grands programmes : la *National Food Security Mission* (NFSM) vise

---

[44] Singh, S. 2012. New Markets for Smallholders in India, Exclusion, Policy and Mechanisms. *Economic and Political Weekly*, Vol. 47 No. 52, p. 95.

[45] Sharma, V.P. 2012. Accelerating Agricultural Development for Inclusive Growth: Strategic Issues and Policy Options. *Vikalpa*, Vol. 37 No. 1, p. 10.

© Ifri

à stimuler la production de riz, de blé et de légumineuses et le *Rashtriya Krishi Vikas Yojana* (RKVY) à encourager les investissements des Etats dans le secteur agricole. En 2005-06 est lancée la *National Horticulture Mission* pour développer la production de fruits, légumes et fleurs. Des réformes du *Public Distribution System* sont également en cours, pour mieux en cibler les bénéficiaires au niveau des consommateurs ayant accès aux denrées à prix subventionné et pour revoir les modalités d'approvisionnement auprès des paysans[46].

Les subventions aux engrais chimiques ont également été redimensionnées et surtout redéfinies, avec l'entrée en vigueur, en avril 2010, du régime de *Nutrient Based Subsidy* : les subventions aux engrais sont désormais calculées sur la base de leur contenu en *substances actives*, différemment de l'ancien système où elles portaient sur certains *produits* (une quinzaine en tout), sans véritable lien avec le contenu en termes de substances actives. Les industries, lesquelles reçoivent directement les subventions publiques qui correspondent en fait à la différence entre le coût de production des engrais et le prix à la vente, plafonné par les autorités publiques, étaient donc encouragées à ne commercialiser que ces produits-là, ce qui limitait de fait l'innovation, tout en restreignant et en orientant le choix des paysans[47]. Pour prendre un exemple, même s'il existait d'autres engrais, parfois meilleurs que l'urée, caractérisée par le principe actif du nitrogène, cette dernière était préférée en raison de son prix. Cette réforme, accompagnée d'une hausse du prix de l'urée de 10 %, est censée permettre d'économiser environ 4400 milliards de roupies de subventions chaque année. Mais ces prévisions optimistes doivent déjà être revues à la baisse et ce pour plusieurs raisons : l'augmentation à la fois de la quantité d'engrais consommée et du prix des matières premières nécessaires à leur production. De fait, les subventions à l'agriculture continuent de croître.

L'autre programme d'envergure ayant une incidence considérable sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté en milieu rural est le *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* (NREGA). Rappelons qu'un problème majeur en Inde est le nombre de familles sans terre, qui augmente de manière continue depuis l'indépendance, à la fois en chiffres absolus et en part relative de la population. Beaucoup d'entre elles dépendent de quelques semaines de travail pendant la saison agricole. En outre, le manque de revenus alternatifs obtenus hors du secteur agricole renforce leur vulnérabilité,

---

[46] Khera, R. 2011. Revival of the Public Distribution System : Evidence and Explanations. *Economic and Political Weekly* Vol. 46 No. 44-45, pp. 36-50. Basu, K. 2011. India's Foodgrain Policy : An Economic Theory Perspective. *Economic and Political Weekly* Vol. 46 No. 5, pp. 37-46.

[47] Sharma, V. P. et H. Thaker. 2009. Fertilizer Subsidy in India : Who Are the Beneficiaries ? Working Paper 2009-07-01. Ahmedabad : Indian Institute of Management.

© Ifri

ce qui donne lieu à des situations de « détresse agraire » (*agrarian distress*) en cas de nécessité de dépenses médicales ou d'augmentation des prix pour les denrées alimentaires. Dans ce contexte, le NREGA vise à lutter contre la pauvreté rurale, en créant des emplois non agricoles et en influençant le marché du travail rural. Selon les termes de la loi adoptée en 2005, ce programme vise à « favoriser la sécurité en termes de conditions de vie (*livelihood security*) de la population en milieu rural en garantissant cent jours d'emploi salarié par année à chaque foyer rural dont un membre adulte est prêt à effectuer un travail manuel non qualifié ». Les tâches assignées incluent des travaux dans de petits projets de construction de routes, d'approvisionnement en eau, d'infrastructure pour l'irrigation, de développement foncier et de programmes de reboisement. Censé arriver à une forte intensité en travail, le NREGA stipule qu'au moins 60% des dépenses de ces projets doivent être alloués aux salaires des travailleurs non qualifiés et les 40% restants aux emplois qualifiés et au matériel. Avec un budget de près de 4 milliards de dollars, qui correspond à 2,3% des dépenses publiques totales du gouvernement central, le NREGA est le plus ambitieux de tous les programmes de lutte contre la pauvreté en Inde. Les chiffres sont impressionnants : au cours de l'année fiscale 2007-08, 33,7 millions de foyers ruraux, soit un quart de toutes les familles rurales indiennes, ont été enrôlés dans ce programme[48]. Les rémunérations, souvent attractives, risquent en même temps de tirer à la hausse les salaires dans le reste des emplois ruraux et de causer une pénurie de travail pour les emplois privés.

[48] Il s'agit des chiffres du gouvernement repris par Ravi et Engler : Ravi, S. et M. Engler. 2009. Workfare in Low Income Countries: An Effective Way to Fight Poverty? The Case of India's NREGS. Site internet du NREGA : http://knowledge.nrega.net/869/1/ShamikaRavi.pdf

© Ifri

Conclusion : élargir le spectre de l'intervention publique en matière agricole

L'intervention publique dans le domaine agricole vise aujourd'hui trois grands objectifs selon M.S. Dev[49] : elle cherche d'abord à stimuler la production agricole afin de parvenir à un taux de croissance annuel de 4%, au moyen d'une augmentation des revenus permise par la hausse de la productivité et la diversification en faveur des cultures à haute valeur ajoutée. Elle tente ensuite de promouvoir un partage équitable des fruits de la croissance, en menant des actions ciblées en faveur des petits paysans ainsi que des régions défavorisées. Elle s'efforce enfin de préserver la durabilité de la croissance en s'attelant aux problèmes environnementaux. Pour ce faire, Mahendra Dev estime que l'action publique devrait cibler sept grands secteurs d'intervention : la politique de prix ; les subventions et les investissements ; le défi de l'accès à la terre ; l'irrigation et la gestion de l'eau ; la recherche et les services de vulgarisation ; le crédit ; la réforme des marchés domestiques et la diversification agricole. Mais comme nous l'avons vu précédemment, la politique de soutien à l'agriculture mise en place il y a plusieurs décennies consiste essentiellement à protéger les prix d'achat, à maintenir les stocks de grains et à assurer un système de distribution publique de grains alimentaires en faveur des plus pauvres. Autrement dit, l'action publique en matière agricole a jusqu'à présent mobilisé deux grands leviers d'action : la politique de prix et l'investissement dans les programmes de lutte contre la pauvreté. Cette approche légitime montre aujourd'hui ses limites : les défis et les contraintes liées à l'insuffisance des infrastructures et au nécessaire renouvellement technologique pèsent sur l'agriculture indienne et l'engagement public reste insuffisant à cet égard. Une utilisation plus efficace des ressources et des différents types d'instruments disponibles, qu'ils soient d'ordre technologique, économique et institutionnel, est donc désormais nécessaire pour stimuler la croissance agricole et lutter contre la pauvreté et les inégalités en milieu rural.

[49] Dev, M. S. 2012. *Policies for Raising Agricultural Growth and Productivity in India*. Indira Gandhi Institute of Development Research, Mumbai, IGIDR Proceedings/Projects Series.

© Ifri

Références bibliographiques

Acharya, S. S. 2004. Fertilizer Subsidy in Indian Agriculture : Some Issues. In *Agricultural Incentives in India : Past Trends and Prospective Paths towards SustainableDevelopment*, dir. B. Dorin et T. Jullien. New Delhi : Manohar.

Ballabh, V. et K.Prathap Reddy. 2007. Introduction : Governance Challenges in Agriculture. In *Institutional Alternatives and Governance of Agriculture*, dir. V. Ballabh. New Delhi : Academic Foundation.

Bansil, P. C. 2004. Agricultural Subsidies : A Global View. In *Agricultural Incentives in India : Past Trends and Prospective Paths towards Sustainable Fevelopment*, dir. B. Dorin et T. Jullien. New Delhi : Manohar.

Basile, E. 2013. *Capitalist Development in India's Informal Economy*. Londres :Routledge.

Basu, K. 2011. India's Foodgrain Policy : An Economic Theory Perspective. *Economic and Political Weekly* Vol. 46 No. 5, pp. 37-46.

Dev, M. S. 2012. Policies for Raising Agricultural Growth and Productivity in India. Indira Gandhi Institute of Development Research, Mumbai, IGIDR Proceedings/Projects Series.

Directorate of Economics and Statistics, Department of Agriculture and Cooperation, Ministry of Agriculture, Government of India. 2007. *Agricultural Statistics at a Glance 2007*, New Delhi.

Etienne, G. 1995. *Rural Change in South Asia*, New Delhi : Vikas Publishing House.

---------. 2010. Dalits in Villages and Poverty Alleviation Policies : 1963-2008. Occasional Paper 16. Anand : Institute for Rural Management Anand.

Etienne, G. et C. Lutringer. 2013. L'agriculture familiale en Inde. In *Les agricultures familiales du monde Définitions, contributions et politiques publiques*. Montpellier : Rapport du CIRAD – Agence Française de Développement.

© Ifri

Gill, D.K. et Sahni, S.K. 1991. Social Implications of the Green Revolution. In *Social, Economical and Political Implications of the Green Revolution in India*, dir. B.S. Hansra. Jaipur : Ramesh Book Depot.

Government of India. 2011. *Agricultural Statistics at a Glance 2011*. Directorate of Economics and Statistics, Department of Agriculture and Cooperation, Ministry of Agriculture.

Government of India. 2012. *Economic Survey of India*. http://indiabudget.nic.in/

Gupta, A. 1998. *Postcolonial Developments. Agriculture in the Making of Modern India*. Londres : Duke University.

Harriss-White, B. 2008. *Rural Commercial Capital : Agricultural Markets in West Bengal*. New Delhi : Oxford University Press.

Kannan, E. 2012a. Trends in India's Agricultural Growth and Its Determinants. *Asian Journal of Agriculture and Development,* Vol. 8 No. 2, pp. 79-99.

---------. 2012b. Wither Farm Profitability? A Cause of Agrarian Distress in India. *Proceedings of National Seminar on Agrarian Distress in India: The Way Out,* National Institute of Rural Development, Hyderabad (India), 5-7 November 2012, pp. 517-534.

Khera, R. 2011. Revival of the Public Distribution System : Evidence and Explanations. *Economic and Political Weekly* Vol. 46 No. 44-45, pp. 36-50.

Kumar, P. 2006. Contract Farming through Agribusiness Firms and State Corporation: A Case Study in Punjab. *Economic and Political Weekly*, Vol. 41 No. 52, pp. 5367-75.

Landy, F. 2010. Exploitation agricole. In *Dictionnaire de l'Inde contemporaine*, dir. F. Landy. Paris : Armand Colin.

Landy, F. 2013. From Trickle Down to Leapfrog: How to Go Beyond the Green Revolution? *Economic and Political Weekly*, Vol. 48 No. 24, pp. 42-49.

Lewis, J. P. 1995. *India's Political Economy : Governance and Reform*. New Delhi : Oxford.

Lutringer, C. 2010. A Movement of Subsidized Capitalists ? The Multi-level Influence of the Bharatiya Kisan Union in India. *International Review of Sociology* Vol. 20 No. 3, pp. 513-531.

© Ifri

----------. 2012. *Gouvernance de l'agriculture et mouvements paysans en Inde*. Paris et Genève: Karthala et The Graduate Institute Publications.

Ministry of Agriculture, Government of India. 2007. *Agricultural Census*. http://agcensus.dacnet.nic.in/

Mitra, A. 2005/1977. *Terms of Trade and Class Relations*. New Delhi : Chronicle Books.

National Sample Survey Organization. 2011. *Level and Pattern of Consumer Expenditure, NSS 66th Round (July 2009 – June 2010)*, National Sample Survey, Office. http://mospi.nic.in/Mospi_New/upload/NSS_Report_538.pdf

Perkins, J. H. 1997. *Geopolitics and the Green Revolution*. New York et Oxford : Oxford University Press.

Ravi, S. et M. Engler. 2009. Workfare in Low Income Countries: An Effective Way to Fight
Poverty? The Case of India's NREGS. Site internet du NREGA : http://knowledge.nrega.net/869/1/ShamikaRavi.pdf

Reddy, C.P. 2003. PepsiCo mulls contract farming of basmati rice. *The Hindu Business Line*, 6 février http://www.thehindubusinessline.com/2003/02/06/stories/2003020600821300.htm

Rudolph, L.I. et S. Hoeber Rudolph 1987. *In Pursuit of Lakshmi. The Political Economy of the Indian State*. Chicago : The University of Chicago Press.

———. 2008. Determinants and Varieties of Agrarian Mobilization. In *Explaining Indian Democracy : A Fifty-Year Perspective, 1956-2006, Vol. 1 : The Realm of Ideas: Inquiry and Theory*, dir. L. I. Rudolph et S. Hoeber Rudolph. New Delhi : Oxford University Press.

Shah, T., A. Gulati, P. Hemant, G. Shreedhar et R. C. Jain. 2009. Secret of Gujarat's Agrarian Miracle after 2000. *Economic and Political Weekly*, Vol. 44 No, 52, pp. 45-55.

Sharma, R. et T. Poleman. 1993. *The New Economics of India's Green Revolution : Income and Employment Diffusion in Uttar Pradesh*. Ithaca et Londres : Cornell University Press.

© Ifri

Sharma, V. P. et H. Thaker. 2009. Fertilizer Subsidy in India : Who Are the Beneficiaries ? Working Paper 2009-07-01. Ahmedabad : Indian Institute of Management.

Sharma, V.P. 2012. Accelerating Agricultural Development for Inclusive Growth: Strategic Issues and Policy Options. *Vikalpa*, Vol. 37 No. 1, pp. 1-17.

Singh, J. 1992. *Capitalism and Dependence : Agrarian Politics in Western Uttar Pradesh (1951-1991)*. New Delhi : Manohar.

Singh, S. 2012. New Markets for Smallholders in India, Exclusion, Policy and Mechanisms. *Economic and Political Weekly*, Vol. 47 No. 52, p. 95-105.

World Trade Organization. 2012. *International Trade Statistics* 2012 http://www.wto.org/statistics

© Ifri