

Inde

Réforme agraire et « Révolution verte » : l'impossible synthèse indienne

Frédéric Landy

Réforme agraire ou « Révolution verte » [1] ? L'Inde, son indépendance une fois acquise en 1947, n'a jamais véritablement choisi – même si, chronologiquement, elle donna la priorité à la première – et elle tenta, au moins dans la plupart des États de l'Union, de mener une politique plus ou moins active sur les deux fronts. Les deux réformes ne devaient-elles pas aller de pair ? L'une n'était-elle pas impossible sans l'autre ? D'une part, le partage de terres de taille déjà limitée ne pouvait donner des exploitations agricoles viables sans une intensification des systèmes de production et une augmentation des rendements (en 1953-1954, alors que des réformes agraires avaient déjà été menées dans certains États de l'Inde, la superficie moyenne possédée par les exploitations agricoles n'était que de 2,5 hectares, sans compter les paysans sans terre). D'autre part, la « Révolution verte », caractérisée par une augmentation des investissements et de la productivité par hectare, ne pouvait guère rencontrer de succès chez de grands propriétaires, parfois coutumiers d'une

agriculture extensive et de l'importance d'un faire-valoir indirect « semi-féodal ». En bref, le développement économique ne pouvait avoir lieu sans changement social, et réciproquement : l'alternative n'en était pas une. Les partisans des réformes sociales proches de Nehru et leurs adversaires libéraux faisant confiance au marché avaient au moins un point en commun : une « approche centrée sur la consommation des biens », productiviste et consumériste. Seul Gandhi s'en démarquait, parlant de « limitation volontaire des besoins », avec des préoccupations « écologistes » avant la lettre [2].

On voudrait ici décrire l'essai de synthèse progressivement mis en place au cours des trois décennies qui suivirent l'Indépendance, en montrant comment les gouvernements successifs de l'Inde se refusèrent en fin de compte à choisir entre l'économie et le politique et tentèrent – sans qu'il y ait forcément continuité – de mener de front changement social et intensification agricole. Le risque ici est d'oublier les différences idéologiques et stratégiques qui séparèrent partis ou individus : il semble cependant que certaines lignes de force peuvent être dégagées, valables pour un demi-siècle d'indépendance. Depuis 1991, l'Inde en proie à de formidables changements structurels tente de mettre en œuvre une autre politique de développement : avec la libéralisation économique en cours, c'est une nouvelle donne qui est distribuée.

Priorité aux producteurs, ou priorité à la production ?

Dans un premier temps, le gouvernement de New Delhi a fait porter son effort en faveur de changements sociaux dans les campagnes – réduire les hiérarchies agraires, c'était travailler à la justice sociale. Certes, la croissance économique n'a jamais été perdue de vue et demeura toujours la priorité de la planification : ainsi, le Premier ministre Nehru, bien que tenté par le modèle soviétique d'industrialisation, dirigea un gouvernement qui fit porter l'accent sur le développement agricole lors du Premier Plan quinquennal (1951-1956), dans lequel les programmes ruraux (agriculture, irrigation et développement rural) représentaient 37 % des crédits, un pourcentage qui cependant, compte tenu de la proportion des agriculteurs dans la population active (encore 59 % en 1991), n'a rien d'exceptionnel. En 1951, le Plan prévoit déjà la « concentration des programmes de développement des semences et des engrais dans les zones de précipitations assurées et d'irrigation », tout à fait comme lors de la future « Révolution verte » [3]. En outre, la campagne *Grow More Food*, qui avait commencé dès 1943 pour s'achever avec les débuts du Premier Plan, avait déjà mis l'accent sur

F. Landy : Maître de conférences en géographie, Université de Paris X-Nanterre, 200, avenue de la République, 92001 Nanterre cedex.

Tirés à part : F. Landy, 59, rue Bazire, 76300 Sotteville-les-Rouen

l'intensification agricole par l'irrigation et par de meilleures pratiques de cultures quant aux semences et à la fertilisation, en plus de la culture des jachères et des friches, et d'incitation aux cultures vivrières aux dépens des cultures commerciales comme le coton. En 1947, on évoquait déjà tracteurs et puits tubés en vue d'une autosuffisance prévue pour 1952...

Au total cependant, au moins dans l'esprit de Nehru et de ses partisans, la croissance économique devait être permise par les retombées favorables des réformes agraires plus que par l'investissement dans l'agriculture en tant que tel (d'ailleurs, dès 1956, le Second Plan favorisa davantage l'industrie lourde). Ce n'est qu'après la crise alimentaire du milieu des années 60 que l'Inde donna vraiment la priorité à l'autosuffisance en grains : face à l'urgence, les producteurs eurent désormais moins d'importance que la production. L'essentiel n'était plus qui cultive, mais quoi et combien.

Des réformes sociales qui profitent à une élite paysanne

Au bouleversement de l'Indépendance devaient répondre des réformes agraires. Les Britanniques avaient préservé, voire créé la grande propriété absentéiste des *zamindar* et autres *mirasdar*, parce qu'elle leur servait d'intermédiaire politique ou fiscal (affermage des impôts) : cette structure dominait dans le nord, de l'Uttar Pradesh à l'Orissa. Ailleurs, le système *ryotwari* laissait les *ryots* (paysans) payer l'impôt directement à la tutelle coloniale, sans intermédiaire : il avait donc engendré des structures agraires un peu moins inégales, mais le gonflement d'un véritable marché de la terre depuis le XIX^e siècle avait créé un phénomène de concentration de la propriété. La Constitution de 1950 laissait aux États grande latitude en matière foncière : ce fut donc à eux de mettre en œuvre des lois agraires – dont les grands objectifs furent définis par le Centre, mais dont les résultats varièrent beaucoup selon les rapports de force politiques locaux. Déclinons donc au pluriel les réformes agraires, marquées par une diversité dans l'espace, mais aussi dans le temps du fait de leur échelonnement sur plus de deux décennies. C'est aussi par exemple, le cas du Pakistan qui connut deux grandes réformes agraires, en 1959 et 1972 [4].

Summary

Land reform and green revolution: the impossible Indian synthesis

Frédéric Landy

Land reform or green revolution? Although these two developmental pathways are often considered opposites, Indian governments have been using both almost simultaneously since Independence. The land reforms primarily benefited a middle class of farmers, but the agricultural intensification of the green revolution made them richer too. Hence, social, regional and crop inequalities increased and were only poorly compensated by the government's homogenisation policies and the country's general economic growth. Does the economic liberalisation underway since 1991 offer a new deal?

Cahiers Agricultures 1996 ; 5 : 271-81.

Le premier objectif de cette législation était l'abolition des intermédiaires et la définition de surplus fonciers à redistribuer (contre argent), pour davantage de justice sociale, mais aussi parce que les *Farm Management Surveys* menés au cours des années 50 révélaient une corrélation négative entre productivité et taille de l'exploitation [5]. Cependant, les plafonds fonciers – quand ils étaient votés – furent contournés par des partages fictifs entre membres de la même famille ou avec des hommes de paille. En outre, on maintint fréquemment « la distinction coloniale entre le domaine du propriétaire et sa "réserve" (*homeland*) » [6], ce qui, par la falsification des registres fonciers, permit la conservation de nombre de ces terres *khudkast* – notamment en Uttar Pradesh et au Bihar où, en outre, l'obligation de « cultiver personnellement » fut définie en des termes particulièrement laxistes. Quant à la modernisation des systèmes de tenure, là encore bien des propriétaires parvinrent à garder un pouvoir excessif sur leurs tenanciers et à tourner la loi. D'ailleurs, les membres du parti du Congrès au pouvoir à Delhi appartenaient, en grande partie, aux élites paysannes et n'avaient rien de révolutionnaires. On tint donc à maintenir ce « consensus national » qui, forgé par Gandhi, avait pu mener à l'Indépendance : la Constitution garantissant le droit de propriété, il fallut indemniser de façon non négligeable les victimes des plafonds fonciers. Et les grands propriétaires, électeurs du parti

du Congrès et détenteurs d'un formidable entregent au niveau des États, surent fort bien conserver une partie de leur puissance économique. D'ailleurs, la « troisième voie » suivie par l'Inde indépendante, avec son non-alignement, son économie mixte et son « capitalisme d'État », son refus de choisir entre socialisme et capitalisme, n'avait-elle pas de toute façon pour prolongement « naturel » des réformes agraires en demi-teinte ? Bien que relancée par la politique de réformes agraires définie au niveau national en 1972, la définition de plafonds fonciers dans 22 États ou territoires n'a recensé que 2,96 millions d'hectares en surplus (2 % de la surface agricole utile), dont seulement 70 % ont jusqu'ici été redistribués à 5 millions de familles. Finalement, la réforme agraire n'a servi qu'à retarder une échéance qui tombe aujourd'hui, alors que le partage des terres lors des successions a multiplié les exploitations non viables. Entre 1970-1971 et 1990-1991, le nombre des exploitations a augmenté de 49 % et leur superficie moyenne a diminué de 26 %, n'atteignant même plus 1,6 hectare – contre 2,3 en 1971. Et tout cela alors que 40 % de la population active agricole est recensée en tant que « ouvriers agricoles » en 1991. Au Kerala, qui connut sans doute la réforme agraire la plus accomplie, un million de tenanciers purent devenir propriétaires après 1969... mais il resta encore un tiers de la population rurale sans terre [7].

Reste que, par ces réformes, disparaissait l'essentiel du « landlordisme », et qu'une classe de « moyens-gros » propriétaires (autour de 10 hectares) s'était renforcée en rachetant les terres définies comme surplus fonciers : « par certains aspects, la réforme agraire indienne s'apparente à la politique menée en Russie au début du siècle, qui déboucha sur la création d'une couche de *koulaks* » [8] ; ces représentants d'un nouveau capitalisme agraire, membres le plus souvent de la caste dominante au niveau régional, furent la base socio-économique et politique sur laquelle reposa la « Révolution verte ».

Une raison supplémentaire expliquant le caractère souvent partiel des réformes agraires est qu'elles ne représentaient qu'un aspect des transformations institutionnelles qui devaient frapper les campagnes, l'autre étant le « développement communautaire » si cher à Nehru. Dans un contexte agraire de plus en plus difficile (guérillas communistes rurales), il lance à l'échelle de l'Inde, en 1952, le Programme de développement communautaire (CDP) – le jour même de l'anniversaire de Gandhi, dont la pensée inspira fortement le projet. Le but : augmenter la production agricole, mais aussi l'emploi rural, au moyen d'une libération politique du paysan indien qui doit se prendre en charge dans un cadre communautaire. Point de collectivisation cependant : à la base, les animateurs de village (*Village Level Workers*), chargés chacun d'une dizaine de villages, « proposent » aux paysans de travailler bénévolement à des projets (route, coopérative, innovation agricole...) ; au niveau supérieur, le « bloc de développement » (*Development Block*) regroupe une centaine de villages (soit souvent plus de 60 000 paysans). Il est chargé de l'agriculture et de l'élevage (deux activités le plus souvent indissociables dans les exploitations indiennes), mais aussi de l'éducation et de la santé.

Cependant, le maillage de l'Inde entière par ces blocs ne sera achevé qu'à la fin du Troisième Plan (1961-1966). La coopération paysanne se révèle décevante : on attend la manne publique plutôt qu'on ne se prend en charge. Et si les réalisations sont nombreuses, elles ont souvent été récupérées par les villageois les plus puissants. C'est donc pour tenter de compenser ce déficit démocratique qu'est mis en place au cours des années 60 le *Panchayat Raj* : les villageois élisent un conseil de village (*gram panchayat*), lui-même chapeauté par un

conseil de bloc, puis un conseil de district. Le *Panchayat Raj* règne toujours officiellement en Inde. Mais, étant donné que ce sont les États de l'Union indienne qui sont chargés de le mettre en œuvre, les situations varient grandement d'une région à l'autre, et le fait même que Rajiv Gandhi ait tenté, en 1989, de relancer ces réformes institutionnelles montre combien elles avaient été le plus souvent progressivement étouffées. Dans certains États, les élections n'ont pas eu lieu pendant des décennies (Bihar). Dans d'autres, le conseil représente un enjeu politique important, si bien que, lorsque l'opposition prend le pouvoir, elle a tendance à modifier le mode d'élection et la structure institutionnelle (Karnataka). Rares en tout cas sont les régions où le système fonctionne parfaitement : les « coqs de village » sont toujours présents dans le conseil, soit directement, soit par un homme lige ; les femmes et les Intouchables, qui bénéficient d'un quota, n'ont souvent guère de pouvoir. L'administration locale du développement, comme dans la plupart des politiques de décentralisation du monde, ouvre la voie à la corruption et aux exactions, et il faudra encore du temps pour que les plus faibles, une fois alphabétisés et « conscientisés », puissent tirer pleinement parti de ces institutions.

Il en va de même pour les coopératives de crédit (les coopératives de production, quant à elles, ont toujours été très rares en Inde) : favorisées dès le début du siècle par la colonisation britannique pour contrebalancer le poids des usuriers, développées ensuite, étant donné que la réforme du crédit était considérée à juste titre comme le complément des réformes agraires [4], leur nombre doubla entre 1951 et 1961 – pour ne couvrir cependant que 10 % des besoins des agriculteurs. Aujourd'hui, les *Primary Agricultural Credit Societies* (selon *Fertiliser Statistics 1993-1994* [9]), ouvrage dont est extrait l'essentiel des statistiques de cet article) représentent 45 % du crédit agricole, mais elles n'ont bien souvent de coopérative que le nom. Financées par la NABARD (*National Bank for Agriculture and Rural Development*), elle-même soutenue par la Banque mondiale, une bonne partie de leur capital ne provient pas du paysannat : « la structure coopérative cachée une forme de crédit agricole d'État » [8]. Surtout, elles sont elles aussi souvent dominées par les plus gros propriétaires, et ce n'est pas un hasard si, en

moyenne, ceux-ci sont les débiteurs qui remboursent le moins leurs emprunts. On le voit, ces réformes institutionnelles ont largement profité aux élites rurales, qu'elles aient été menées « par le haut » (réformes agraires) ou « par le bas » (développement communautaire) [10]. Volontairement ou involontairement, on avait favorisé les couches mêmes sur lesquelles serait bâtie la « Révolution verte ».

La « Révolution verte » : polarisation sociale et régionale

Au milieu des années 60, l'engouement politique pour les réformes agraires était largement retombé. Elles demeurent cependant toujours officiellement à l'ordre du jour dans le Huitième Plan en cours (1992-1997). Nehru mort en 1964, c'est toute une époque qui s'achève. La guerre contre le Pakistan en 1965 et deux terribles années de sécheresse (1965-1967) amènent une crise sévère qui frappe l'Inde et qui pousse même à un arrêt de la planification quinquennale jusqu'en 1969.

La croissance de la production agricole des vingt années qui suivirent l'Indépendance n'avait pourtant pas été négligeable : entre 1950-1951 et 1964-1965, elle fut de + 3,2 % par an, supérieure donc à la croissance démographique (+ 2,4 % entre 1951 et 1961). Cette croissance de production était due en partie à l'extension des terres mises en irrigation (+ 26 % entre 1950 et 1964) et à l'utilisation d'engrais (+ 675 % !), c'est-à-dire à une intensification qui avait notamment permis la hausse des rendements du riz (*figure 1*). Mais cette croissance de la production s'était faite aussi grâce à une extension des surfaces cultivées (+ 15 %), c'est-à-dire au défrichement de terres marginales qui réduisait les pâturages et rendait l'agriculture encore plus sensible aux conditions climatiques [11]. La menace de famine de 1965-1967 imposait dès lors un double constat d'impasse : celle d'une hausse de la production reposant trop sur l'extension de la surface cultivée ; et celle des accords liés à la PL 480 américaine, signés à partir de 1956, qui représentaient une solution à court terme aux problèmes de consommation (ils facilitaient l'importation de blé) mais une menace à long terme pour la production (en concurrençant les agriculteurs

indiens, ils provoquèrent, entre 1956 et 1966, l'arrêt de la hausse des surfaces emblavées qui stagnèrent autour de 13 millions d'hectares).

On connaît la suite : les premières variétés à haut rendement (VHR) de blé arrivèrent du Mexique au Punjab en 1963, le riz Taichung en 1965. En quelques années, ces nouvelles semences, tirant profit d'efforts supplémentaires portés sur l'irrigation (puits tubés plutôt que canaux), les engrais chimiques et le crédit porteront la production de céréales à une hauteur jamais atteinte (plus de 180 millions de tonnes de grains alimentaires au milieu des années 90). Dès 1971, 40 % de la surface récoltée en blé était en VHR. En 1975, en ce qui concerne le blé, la production avait augmenté de 164 % par rapport à 1960, le rendement moyen de 66 % et la superficie récoltée de 54 %. En un peu plus de dix ans, l'Inde avait acquis son autosuffisance alimentaire. Aujourd'hui, elle ne connaît plus les famines (sinon dans quelques villages reculés) et exporte des grains. L'« indo-pessimisme » qui avait cours au début des années 60 n'est plus de mise, apparemment.

Pourtant, bien des points noirs subsistent : en raison de la croissance démographique (encore plus de 2 % par an entre 1981 et 1991), la production par

tête n'a guère augmenté et ne dépasse pas 200 kilos de grains alimentaires (*foodgrains* : toutes les céréales et les légumineuses) par an. Que l'Inde exporte des céréales est signe de pauvreté plus que de richesse : ses surplus naissent du pouvoir d'achat misérable d'une partie de sa population. Par ailleurs, une partie non négligeable de la croissance de la production agricole est due à celle de la surface cultivée (*net sown area*) (+ 18 % entre 1951 et 1991), donc à des défrichements : l'autosuffisance alimentaire ne repose pas seulement sur l'intensification agricole.

Enfin, trois types d'inégalités se sont accentués : inégalités culturelles, régionales et sociales, toutes soulignées par la plupart des observateurs [12]. En ce qui concerne tout d'abord les disparités selon les cultures, le *tableau 1* montre que le blé et, à un degré moindre, le riz ont été favorisés, aux dépens des céréales secondaires et des légumineuses (sans parler des oléagineux).

Ces inégalités culturelles correspondent aussi à des inégalités régionales : jusqu'en 1974, les rendements du riz ont baissé au Bengale et au Bihar ! Les zones occidentales productrices de blé (avant tout le bastion de la « Révolution verte » que forment le Punjab, l'Haryana et l'Ouest de l'Uttar Pradesh) sont plus

développées que les zones purement rizicoles (deltas productifs mais surpeuplés de la côte orientale...), elles-mêmes en avance par rapport à une grande partie de l'Inde péninsulaire, au climat semi-aride et qui se cantonne à des cultures de pois et de millets.

Troisième inégalité, sociale celle-là : bien que l'on ait hautement clamé que toutes ces innovations agronomiques ne favorisaient pas les grandes exploitations (*scale-neutrality*), puisqu'il s'agissait de semences, d'engrais et d'eau (des intrants divisibles en petites quantités) bien plus que de mécanisation, les petits agriculteurs furent désavantagés. La distinction entre innovations biochimiques et innovations mécaniques se révéla largement infondée, puisque l'accès aux intrants biochimiques est toujours plus difficile à ceux qui manquent de numéraire, de crédit ou d'entregent social. En outre, ces intrants sont une incitation à la mécanisation en raison des contraintes de temps, et donc une menace pour le salariat agricole [13]. Si la « Révolution verte » fut inégalitaire, c'est que les conditions de production l'étaient déjà à l'origine. Certes, l'immense littérature sur le sujet propose des bilans fort contrastés [9, 14] ; de fait, l'Inde est grande, les statistiques sont fausses, les époques d'enquête différentes. Il semble cependant que la « Révolution verte » ait profité à tous, mais non dans la même mesure [15] : les pauvres sont un peu moins pauvres et les riches beaucoup plus riches, pourrait-on schématiser. Dans bien des régions, les grands propriétaires prennent en location, voire achètent, les terres des minifondateurs. Utilisant plus d'engrais, d'électricité, d'eau que les autres, ils sont les premiers bénéficiaires des subventions attribuées à ces intrants.

La fin et la faim justifiaient les moyens, dira-t-on. Face à l'urgence, l'objectif était de maximiser la production nationale. On a donc délibérément favorisé les régions les plus en avance, alors que les réformes agraires et le développement communautaire des années 50 et 60 avaient été pensés à l'échelle de l'Inde entière, alors que jusque-là, d'un point de vue géographique, les réformes politiques et institutionnelles avaient pour but une certaine homogénéisation spatiale autant que sociale. C'est à une tout autre logique qu'obéit la « Révolution verte », du moins à ses débuts : on s'appuie désormais sur certaines couches sociales (les plus aisées, celles qui ont les

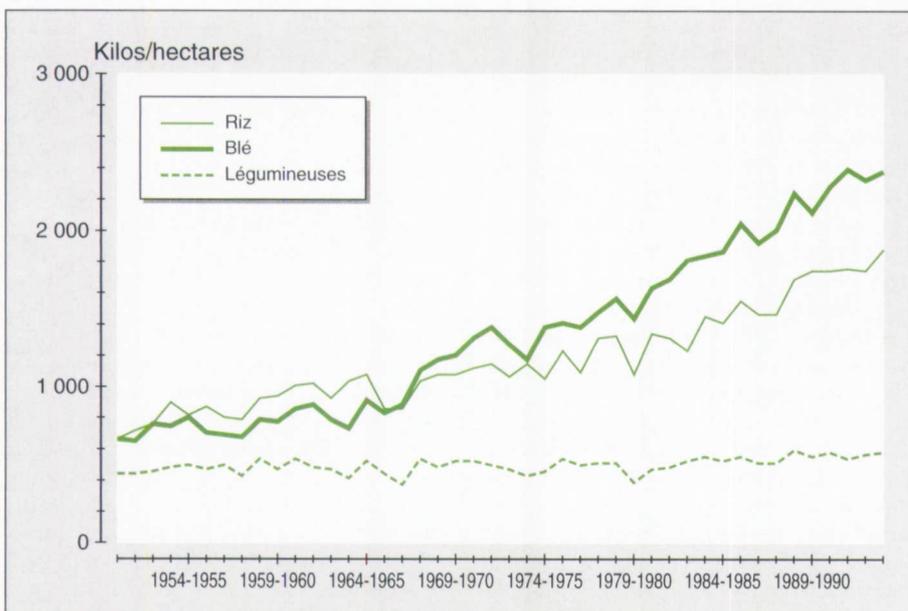


Figure 1. Évolution des rendements en Inde.

Figure 1. Crop yield evolution in India.

Tableau 1

Les grains alimentaires en Inde (moyennes triennales centrées sur l'année citée) (d'après Fertiliser Statistics 1993-1994 [9])

	Blé		Riz décortiqué		Autres céréales		Légumineuses		Total	
	1950-1951	1993-1994	1950-1951	1993-1994	1950-1951	1993-1994	1950-1951	1993-1994	1950-1951	1993-1994
Production (millions de tonnes)	6,3	56,8	21,8	75,1	16,1	31,4	8,3	13,4	52,6	176,8
	+ 802 %		+ 244 %		+ 95 %		+ 61 %		+ 236 %	
Superficie récoltée (millions d'hectares)	9,7	24,0	30,4	42,3	38,4	34,8	19,3	23,6	97,9	124,8
	+ 147 %		+ 39 %		- 9 %		+ 22 %		+ 27 %	
Rendement (t/ha récolté)	0,65	2,37	0,72	1,78	0,42	0,90	0,43	0,57	0,54	1,42
	+ 265 %		+ 147 %		+ 114 %		+ 33 %		+ 162 %	

Foodgrains in India (means of 3 years centered around year given)

moyens de moderniser leurs systèmes de production) et sur certaines régions, déjà favorisées par la nature et surtout par les hommes (systèmes irrigués du Punjab et des deltas). Ce n'est plus d'homogénéisation dont il est question, mais bien de concentration et de polarisation. Contrairement à la Chine où fut longtemps privilégiée l'autosuffisance régionale, la « Révolution verte » indienne, en permettant l'autosuffisance nationale, ne fit que renforcer une certaine spécialisation des régions. Il est d'ailleurs assez symptomatique que les régions que Gilbert Étienne choisit d'étudier, en 1963, pour son fameux ouvrage *L'agriculture indienne ou l'art du possible* soient l'Ouest de l'Uttar Pradesh, le delta de la Kaveri et le Maharashtra relativement prospères. Il délaisse de son propre aveu les zones les plus pauvres du pays, dans une démarche tout à fait parallèle à celle de la « Révolution verte » à venir : « L'Inde est placée devant un grave problème alimentaire (...) – d'où notre choix » [15]. La « Révolution verte » introduisit-elle pour autant une rupture ? Non, elle ne fut qu'une accélération. Accélération de la croissance de la production déjà amorcée dans les années 50, on l'a vu. Accélération du creusement du fossé existant entre les régions mais qui s'était mis en place dès le XIX^e siècle. C'est en effet à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle que des ouvrages d'irrigation commencèrent à être construits dans la zone du Punjab et de l'Haryana : entre 1891 et 1947, la surface cultivée y augmenta de 0,93 % par an et les rendements agri-

coles (blé, coton...) de 0,62 % par an. Dans le même temps, l'Inde orientale (Bengale, Bihar, Orissa) – qui compte encore aujourd'hui les régions les plus pauvres du pays – vit sa production céréalière décliner (-0,73 % par an) en raison de l'épuisement de terres marginales, de l'exode rural, des divagations du lit du Gange, mais aussi du système *zamindari* prédominant qui freinait tout investissement productif [16]. On le voit, la carte actuelle de la productivité agricole n'est pas née de la « Révolution verte » : elle était dessinée en pointillés dès le début du siècle.

Que la « Révolution verte » fût en germe bien avant 1965 est sans doute la raison essentielle de son succès, greffe réussie sur une agriculture déjà performante, en Inde comme dans d'autres pays d'Asie. Sans revenir sur les ouvrages construits par les Britanniques au Punjab (encore moins sur ceux bâtis par les Chola au début de notre ère !), on se souviendra que, avant l'Indépendance, certains princes avaient su mener dans leurs États une politique de développement économique laissant place à la croissance de la productivité agricole : c'est ainsi que le maharaja de la principauté méridionale de Mysore fit commencer en 1914 un barrage, le KRS, dont la capacité du lac de retenue était 1,2 milliard de mètres cubes [17]. La station de recherche agronomique de Coimbatore (Tamil Nadu) produisit, dès les années 30, des variétés de canne à sucre bientôt adoptées au Kenya comme au Mexique. La politique de l'Inde indépendante avait elle aussi su

mettre très tôt au premier plan l'objectif d'intensification : la campagne *Grow More Food* mettait, dès 1943, l'accent sur l'utilisation de l'irrigation et des engrais chimiques ; dès 1960 était lancé, dans quelques districts parmi les plus productifs, l'*Intensive Agricultural District Programme* (IADP), dont l'extension progressive allait correspondre à la « Révolution verte ». Jamais donc la hausse de la productivité ne fut abandonnée au profit d'une idéologie « partageuse ».

La concentration sociospatiale de la production fut cependant partiellement compensée par un système de répartition des grains, sous l'égide de la *Food Corporation of India* (FCI) créée en 1965 [18]. De politique alimentaire et de système de rationnement, il en avait été question en tant que tels dès 1943 quand une terrible famine avait frappé le Bengale ; des premières mesures, qui varièrent ensuite selon la conjoncture, avaient alors été prises. Mais aucune institution n'avait encore été chargée en tant que telle de la politique alimentaire de l'Inde. Or en 1965, les fonctions de la FCI sont claires : « La Corporation entreprendra l'achat, le stockage, les mouvements, le transport, la distribution et la vente de grains et autres produits alimentaires » [3]. Depuis, l'Inde a connu ventes à l'État (*procurement*), prélèvements sur les rizeries, contrôle des prix, contrôle des flux commerciaux, autantes de pratiques qui ont pu être employées ou abandonnées selon la conjoncture agricole et l'État concerné. En 1973, New Delhi s'est

même réservé le commerce de gros du blé, mais l'expérience n'a duré que quelques mois. La constante reste le fonctionnement d'un Système de distribution publique (PDS) plutôt efficace, qui fait que plus de 10 % de la production céréalière transite par la FCI : avant le début de la saison agricole, la Commission pour les prix agricoles (aujourd'hui *Commission for Agricultural Prices and Costs*) propose la définition d'un *procurement price* (prix d'intervention) en fonction du coût de production dans les régions les plus avancées, afin d'inciter à une hausse de la productivité dans les régions en retard (*backward*). Mais le gouvernement choisit en général de réévaluer la proposition de la commission, à des fins électorales et pour encourager la production. Ce prix d'achat par l'État est supérieur ou égal au prix de soutien (*support price*) en deçà duquel les cours du marché libre ne doivent pas descendre – mais il est le plus souvent inférieur aux cours mondiaux, ce qui a fait écrire que, au total, l'agriculture indienne est moins subventionnée que taxée [19]. Rappelons que les derniers accords du GATT interdisent aux PVD un soutien à l'agriculture supérieur à 10 % de la valeur de la production. L'Inde en est loin.

Un tel système, qui varie selon les États et les époques, ne se comprend que par la fermeté de l'économie indienne (contrôle des importations, interdiction des exportations céréalières à quelques exceptions près) et permet de constituer des stocks alimentaires publics, approvisionnés, d'une part, par des ventes volontaires des agriculteurs et, d'autre part, par des taxes en nature prélevées sur les moulins ou les producteurs. Tout ceci correspond au premier objectif du système : soutenir l'agriculture dans les régions surproductrices.

Le second objectif est indissociable du premier : il s'agit de résoudre le problème de l'alimentation dans les zones déficitaires, en redistribuant une partie des stocks par l'intermédiaire de boutiques para-publiques (*Fair Price Shops*) où les familles les plus pauvres peuvent acheter du grain (voire de l'huile et des vêtements) à des prix inférieurs à ceux du marché. Assurément, le fonctionnement du système est critiquable : créé dans une période de pénurie, il est de moins en moins adapté à la situation actuelle. En juin 1995, les stocks de grains dépassaient les 36 millions de tonnes, et leur gestion grevait le budget de la FCI ; les

boutiques de rationnement sont proportionnellement peu nombreuses, voire totalement absentes, dans les campagnes et les quartiers urbains les plus pauvres, et les grains qu'elles proposent sont en quantité et en qualité insuffisantes ; et, enfin, leurs clients ont parfois un niveau de vie très largement supérieur au seuil de pauvreté. Plus de la moitié des grains distribués par le PDS vont à des « non-pauvres » et les « fuites » concernent 35 à 40 % des grains [20]. Il n'empêche : par ce système transite 15 % de la consommation en blé et en riz, ce qui est peu et beaucoup tout à la fois. Le PDS a représenté une véritable bouée de sauvetage pour une partie de la population. Régulation de la consommation en aval et de la production en amont ; peréquation régionale entre zones excédentaires et déficitaires ; soutien aux ouvriers agricoles et aux citadins pauvres, tout comme aux gros exploitants producteurs de surplus : la politique alimentaire de l'Inde se refuse à choisir économiquement, spatialement et socialement. Voilà une ambition qui lui coûte cher en terme de budget et qui se trouve aujourd'hui critiquée, en ces temps d'ajustement structurel.

Le cas du Karnataka

On le voit, il est difficile de tracer une histoire chronologique linéaire de la politique agricole et alimentaire de l'Inde. Les années qui suivent l'Indépendance sont celles des réformes agraires mais aussi de la campagne *Grow More Food*. Les institutions du « développement communautaire » et, avant tout, le niveau du « bloc » sont mis à contribution pour permettre la vulgarisation des nouvelles techniques de la « Révolution verte ». Inversement, les succès de la « Révolution verte » n'empêchent pas que, dans les années 70 encore, on mette en œuvre dans certains États des plafonds fonciers et des redistributions de terres, et qu'Indira Gandhi, fille de Nehru, mène une politique de suppression de la pauvreté dans une nation qu'elle parvient, en 1976, à faire qualifier de socialiste par un amendement à la constitution. L'énorme budget de la *Food Corporation of India* permet que l'on soutienne à la fois la production agricole et la consommation alimentaire. Les deux options, « Révolution verte » et réforme agraire, sont donc utilisées de pair, dans une vision à la fois productiviste et sociale : même si, au niveau des

individualités politiques, des partis et des gouvernements, existaient de profondes divergences, c'est une certaine continuité qui semble au total dominer – à la seule exception des accords liés à la PL 480, véritable parenthèse (solution de facilité ou solution d'urgence ?) dans des politiques qui privilégient plutôt le long terme.

Impossible synthèse ? Avec le recul, la « Révolution verte » semble avoir apporté plus de solutions au problème alimentaire que les réformes agraires (qui n'ont fait que supprimer les inégalités les plus criantes). Il y avait beaucoup à faire pour améliorer la productivité de la terre, beaucoup moins pour améliorer sa distribution étant donné les déjà fortes densités rurales. Certes, dans les années 70 et 80, une poussée réformatrice menée par Indira Gandhi a entraîné la création d'un programme visant au Développement des zones sujettes à la sécheresse (DPAP), qui avaient été peu touchées par la « Révolution verte », et du Programme de développement rural intégré (IRDP), qui vise à donner aux ruraux les plus pauvres des moyens de production agricoles ou non agricoles. Mais, d'une façon générale, au développement des zones sèches *per se* est préférée la théorie de la tache d'huile (on met le « paquet » sur une région, et les zones environnantes seront touchées progressivement) ; au développement actif des couches sociales les plus misérables est préférée la théorie de la « percolation » (*trickle down*). L'extension horizontale (géographique) et verticale (sociale) de la « Révolution verte » sera donc plus spontanée que dirigée.

On peut prendre pour illustration de ces débats le cas du Karnataka, un État méridional, moyen quant à sa population (45 millions d'habitants en 1991), sa taille et son niveau de développement. Une partie du sud de l'État avait bénéficié, à partir de 1940, de l'irrigation du barrage KRS déjà cité. Canne à sucre (125 t/ha en moyenne aujourd'hui), double culture céréalière (75 q/ha de paddy) : il s'agit là d'une « Révolution verte » avant la lettre, qui a induit de forts courants d'immigration, saisonniers ou définitifs, vers les villages irrigués [17]. D'ailleurs, le district de Mandya au cœur de cette zone avait été sélectionné pour bénéficier de l'IADP dès 1962. Aujourd'hui, dans presque tout l'État, se trouvent des coopératives proposant des engrais azotés à prix unique et subventionné, ainsi que parfois des semences.

Tableau 2

Productivité de la terre au Karnataka (moyennes triennales) (kg/ha)

	1967-1970	1977-1980	1987-1990
Riz	1 673	2 123	2 048
Sorgho	650	897	726
Éleusine	606	1 394	1 092
Légumineuses	348	439	348
Oléagineux	560	601	616
Canne à sucre (t/ha)	92	75	86

Source : Directorate of Economics and Statistics, Bangalore.

Productivity of the land in Karnataka (3-year mean) (kg/ha)

Des programmes comme l'IRDP, financés avant tout par le Centre (Delhi), mais aussi par l'État, à destination de couches sociales précises (familles classées comme pauvres, Intouchables...), programmes plus ou moins actifs selon la région, proposent des emprunts à taux bonifié, voire des dons, pour l'acquisition d'une charrette ou d'un bœuf de trait. Garantie par les prix de soutien, la production agricole est donc encouragée, d'autant que l'électricité des pompes hydrauliques est presque toujours gratuite et l'eau des canaux d'irrigation très subventionnée. On peut estimer que, globalement, la « Révolution verte » est une réussite au Karnataka même si, en plein cœur du Deccan semi-aride et peu irrigué, le nord de l'État demeure sous-développé et loin des grandes villes, même si l'administration du développement fonctionne particulièrement mal dans certaines zones reculées. Grâce à des programmes comme le DPAP déjà cité, qui vise à intensifier l'agriculture dans des milieux à forte variation pluviométrique, grâce au travail de vulgarisateurs agricoles qui, même en zone semi-aride (moins de 700 millimètres de pluviométrie annuelle), sans irrigation, sont parvenus à faire adopter par bien des paysans des variétés à haut rendement et des engrais chimiques, on peut dire que la « Révolution verte » s'est répandue presque partout – même si sa vigueur y est fort variable, les rendements en culture pluviale de millets ne dépassant guère les 10 quintaux à l'hectare en moyenne.

Au Karnataka, les régions surproductrices de riz (avant tout le Sud) approvisionnent les stocks publics par l'intermédiaire d'une taxe en nature prélevée sur les rizeries (33 % des tonnages traités)

(jusqu'en 1981, le prélèvement était effectué directement sur les riziculteurs). Seul le Nord du Karnataka cultive du blé, mais la production y est encore limitée. Le riz est ensuite redistribué par l'intermédiaire des boutiques de rationnement (FPS) qui se sont multipliées (16 616 en 1993, à 74 % rurales) : leur couverture sociale est presque complète, au moins théoriquement, puisqu'on compte 8,9 millions de cartes de rationnement au Karnataka (une par famille ayant droit ; le Karnataka comptait 44,8 millions d'habitants en 1991, à 69 % ruraux) – dont seules 23 %, il est vrai, donnent accès aux prix les plus bas et sont réservées aux familles ne gagnant pas plus de 6 400 roupies par an. Ce seuil de revenu pour une famille de cinq personnes correspond au seuil de pauvreté (il a été porté en 1994 à 12 800 roupies du fait de l'inflation). Pour être complet, citons par ailleurs les programmes visant à soutenir le pouvoir d'achat des plus pauvres, comme le *Jawahar Rozgar Yojana* qui propose à la morte-saison quelques journées de travail dans des chantiers de travaux publics.

Tels sont les changements apportés par la « Révolution verte » et le système de distribution publique. Mais il convient de souligner aussi que le Karnataka a été l'un des États de l'Inde qui s'est le plus attaché à refondre ses structures agraires – à un degré moindre certes que le Kerala ou le Bengale occidental longtemps gouvernés par un pouvoir communiste. Entre 1947 et 1956, c'est la définition des premiers plafonds fonciers et l'abolition des pouvoirs semi-féodaux des *palegar* et autres *inamdar*. En 1961, une loi limite la propriété agricole à 10,8 hectares irrigués. En 1974, après que les castes dominantes des Vokkaliga et des

Lingayat ont perdu les élections, le plafond descend à 4 hectares irrigués par famille de cinq personnes (les terres très peu fertiles sont plafonnées à 21 hectares) – alors que la taille moyenne des exploitations était à l'époque de 3,2 hectares [21]. Les grands propriétaires dépossédés sont indemnisés partiellement ; mais au total, ne seront définies comme surplus qu'un peu plus de 1 % des surfaces cultivées du Karnataka... En outre, seulement 40 % de ces terres avaient été redistribuées en 1989. Il faut dire que leur qualité laissait souvent à désirer... (à titre de comparaison, au Bengale occidental 20 % des surfaces cultivées furent redistribuées lors des réformes). De fait, ce furent moins des surplus privés que des terres publiques qui furent revendues (plus de 2 % de la surface cultivée) : il s'agissait en réalité le plus souvent de friches communales, qui jusque-là servaient de pauvres pâturages aux villageois.

On le voit, les surfaces concernées représentent peu de choses à l'échelle de l'État – même si, dans certains villages, les terres publiques distribuées font plus du quart de la superficie aujourd'hui cultivée. La réforme n'a pas freiné l'émiettement, au contraire (puisque l'on vendit souvent à des sans-terres). En 1990-1991, 39 % des exploitations au Karnataka avaient moins de 1 hectare (59 % en Inde). De plus, ces terres sont en général de qualité très médiocre, laissées parfois en friche par leurs nouveaux propriétaires. En outre, elles ont pu être accaparées d'une façon ou d'une autre par des notables locaux. Enfin, leur mise en culture, alors qu'elles étaient souvent pâturées, a accentué le problème de l'alimentation animale, surtout pour le cheptel des paysans les plus démunis.

Deux remarques cependant. Tout d'abord, la réforme agraire de 1974 ne visait pas qu'une redistribution des terres. Elle était indissociable dans l'esprit des gouvernants d'une démocratisation politique des campagnes : c'est ainsi qu'une décentralisation sous la forme d'une revitalisation du *Panchayat Raj* fut lancée au Karnataka à partir de 1985 sans beaucoup de succès. Précisons ensuite que cette réforme agraire n'avait guère un but égalitaire, au moins dans sa réalisation, mais bien davantage un objectif productiviste : les propriétaires absentéistes étaient visés, non les gros producteurs. D'ailleurs, la réforme ne comportait aucune clause sur le lieu de résidence du propriétaire, ce qui permit

à toute une bourgeoisie rurale de se réserver la possibilité de migrer vers la ville tout en continuant de cultiver par l'intermédiaire de salariés ou de parents restés au village. Autre maladresse, comme dans la plupart des réformes agraires dont le mot d'ordre était *Land to the tiller*, on interdit tout faire-valoir indirect : voilà qui a pu accentuer encore la misère d'ouvriers agricoles qui auparavant prenaient en location quelque lopin... encore la loi n'a-t-elle pas été complètement appliquée dans les faits.

Le Karnataka a donc poussé un peu plus loin que certains États une politique de transformation des structures foncières, mais sa réforme agraire ne tournait pas le dos à la « Révolution verte ». Cette double modernisation, horizontale et verticale, a été entreprise presque simultanément – quoiqu'avec des gouvernements de couleurs politiques différentes. Or la conjonction des réformes agraires et agricoles n'a pas suffi à empêcher une relative stagnation des rendements, alors que la quantité d'engrais chimiques consommés par hectare a augmenté de plus de 7 % entre 1980 et 1990.

Une telle situation ne correspond pas encore à celle de l'Inde en son ensemble, même si les rendements céréaliers révèlent un certain palier dans leur croissance (figure 1). Cependant, c'est dans tout le pays qu'on constate qu'il faut de plus en plus d'intrants pour un gain de productivité marginale médiocre. Bien que le parallèle soit fallacieux, on peut rappeler que, entre 1950-1951 et 1992-1993, la consommation d'engrais chimiques a été multipliée par 170, alors que la production de grains alimentaires a seulement triplé... Il est admis, en outre, que les types d'agriculture qui désormais prédominent en Inde épuisent les sols en ne leur restituant pas suffisamment d'éléments organiques et minéraux ou, dans d'autres régions, soit polluent les nappes phréatiques par un excès d'engrais, soit carrément les épuisent. On cite souvent le chiffre de 10 millions de tonnes pour évaluer le déficit annuel en éléments NPK engendré par une fertilisation insuffisante des sols cultivés. En outre, la quantité d'engrais organiques aurait baissé de plus de 20 % entre 1975 et 1991 en raison de la crise énergétique (la bouse sert de combustible) [22]. Et les tenants d'un développement plus durable de souhaiter l'avènement d'une « Révolution doublement verte »...

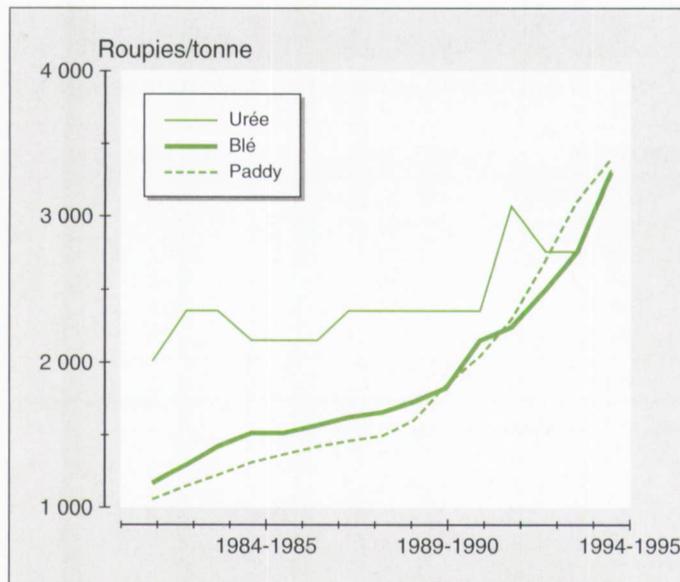


Figure 2. Prix de l'engrais (urée) et prix d'intervention agricole (roupiens par tonne).

Figure 2. Price of fertilizer (urea) and procurement price of cereal (rupees per tonne).

L'impact de la libéralisation : une nouvelle donne

Le contexte économique indien connaît de toute façon de profonds bouleversements, mais ce sont des raisons financières qui sont à l'origine de l'actuelle transformation de la politique agricole. Lors de la crise qui culmina au milieu de l'année 1991, l'Inde dut accepter de passer sous « les fourches caudines » (pour employer l'expression consacrée) de l'ajustement structurel, mené sous l'égide du FMI (Front monétaire international) et de la Banque mondiale. Pour rétablir les « grands équilibres économiques », il fallait avant tout réduire les dépenses de l'État : dès lors, c'était tout un pan du soutien à l'agriculture qui devait s'écrouler à moyen terme.

Non que le bouleversement soit brutal : l'Inde a les moyens de faire entendre sa voix dans le contexte international, et son gouvernement soumis au suffrage universel prend garde de ne point trop se rendre impopulaire. De fait, jusqu'en 1995, la seule importante réforme de structure concerna les engrais, étant donné que c'était la plus urgente : New Delhi, en effet, subventionnait à la fois les prix de vente à la consommation de ces engrais – prix semblables pour tous les paysans de l'Inde – et leur coût de production. Une politique de développement autant agricole qu'industrielle : voilà une ambition qui avait son coût (plus de 1 % du produit intérieur brut

en 1991) et qui dut donc être ravalée. Après bien des atermoiements et des retours en arrière, tous les engrais chimiques ont vu leurs prix libérés – à l'importante exception de l'urée, qui représente la moitié de la consommation indienne. Le prix de certains engrais a du coup doublé, voire triplé, tandis que l'urée a augmenté de « seulement » 40 % [17]. Pourtant, si la consommation d'engrais a baissé de 5 % les premières années, elle avait, en 1995, presque retrouvé son niveau de 1991 ; surtout, la production agricole n'a jamais décliné, et les récoltes battent chaque année de nouveaux records. En effet, pour contrebalancer la hausse des intrants, l'État a fortement augmenté les prix d'intervention aux céréales, à tel point que l'on peut dire que les agriculteurs sont les bénéficiaires paradoxaux de la hausse du prix des engrais (figure 2).

Tous les agriculteurs ? Certes non. Il ne s'agit que de ceux produisant un surplus commercialisé. Les autres, microfondateurs et ouvriers agricoles, ceux qui dépendent du marché pour leur consommation, ont été au contraire pénalisés étant donné l'inflation des prix alimentaires que les mesures gouvernementales n'ont fait qu'accroître.

Tout se passe comme si New Delhi avait sacrifié partiellement ses petits agriculteurs : non point tant pour limiter le déficit budgétaire (la hausse des prix d'intervention l'a grevé), mais pour améliorer la balance des paiements. Une fois les producteurs de surplus favorisés, l'Inde peut en effet se lancer sur le marché international des céréales (elle expor-

tait déjà du riz basmati, et occasionnellement du blé), et tant pis si son autosuffisance à l'échelle nationale masque des disettes à l'échelle régionale ou familiale. Le système de distribution publique, si critiqué, est maintenu dans les textes, délaissé dans les faits : les prix de vente des produits proposés par les boutiques de rationnement sont si proches des cours du marché libre que les plus pauvres n'ont plus les moyens de les acheter... et que les riches, qui en consommaient, préférèrent désormais s'adresser au secteur privé dont les articles sont de meilleure qualité. Que, malgré des prix mondiaux des céréales si élevés en 1995 qu'ils ont rejoint les prix intérieurs européens, l'Inde ne puisse exporter suffisamment pour désengorger les stocks de la FCI, à la gestion si onéreuse ; que la crise sociale se manifeste par la montée des extrêmes politiques et notamment des nationalistes hindous du *Bharatiya Janata Party* (BJP), vainqueurs des élections de 1996 ; tout cela suffit-il à nuancer la politique d'ouverture économique ? Peut-être. Le gouvernement de P.V. Narasimha Rao, au pouvoir de 1991 à 1996, s'était d'ailleurs montré prudent, et les projets de « vérité des prix » concernant les autres intrants agricoles très subventionnés voire gratuits (eau, électricité, crédit), régulièrement débattus sur la place publique, ne sont toujours pas appliqués.

On a même pu suggérer que la libéralisation n'est peut-être qu'une parenthèse pour reconquérir une autonomie déclinante, comme la « Révolution verte », à base de technologies et de capitaux étrangers, qui avait permis ensuite à l'Inde d'acquérir l'autosuffisance alimentaire [23].

La chronologie des mesures à prendre reste peut-être incertaine, mais les objectifs sont clairs : retourner à un certain productivisme, tel qu'il avait pu prévaloir aux premiers temps de la « Révolution verte » et de l'IADP, et faire porter l'accent sur la production – si possible exportable – aux dépens de l'équité entre producteurs ou entre régions. Assez symptomatique en est la petite contre-réforme agraire au Gujarat qui, en mars 1995, abolit la loi de 1973 interdisant l'achat de terre agricole par un cultivateur (ou un « partenaire agricole ») au-delà de 8 kilomètres de son village natal ou de 15 kilomètres de son lieu d'habitation. On souhaite désormais regrouper les propriétés, et non les diviser. Avant la « Révolution verte », dans bien des

régions de l'Inde il existait une corrélation inverse entre productivité et taille de l'exploitation, ce qui justifiait que des réformes agraires aillent de pair avec des politiques d'intensification agricole. Aujourd'hui, la corrélation est devenue positive dans certaines régions, en raison des moyens de plus en plus importants que nécessite une agriculture moderne (il semble toutefois que, à l'échelle nationale, si le rendement *par culture* augmente avec la taille de l'exploitation, il n'en va pas de même avec la production par surface cultivée : les petits agriculteurs pratiquent davantage de cultures par an et par hectare que les gros, ce qui, au total, permettrait le maintien de la relation inverse entre taille de l'exploitation et production par hectare [24]). Du fait de cette corrélation positive, loin d'être à l'ordre du jour, la fixation de plafonds fonciers est perçue par certains comme anti-économique : un des moyens d'augmenter la productivité consiste désormais à inverser le mouvement de fragmentation des exploitations qui, jusqu'ici, profitait de la croissance démographique et des partages successoraux. (Tout en acceptant le fait que les grandes exploitations aient une productivité par hectare supérieure à celle des petites, Dasgupta [25] se refusait à nier l'urgence de réformes agraires. Car, à côté du coût privé que représente le déficit éventuel d'une (petite) exploitation, il convient d'évaluer le coût social de l'éventuelle disparition de milliers de microfonds, certes peu productifs mais intensifs en travail : une réforme agraire peut ne pas être positive sur le plan de la productivité agricole, mais se trouver rentable à long terme pour la société.) Aujourd'hui, ce qu'on appelle pudiquement la consolidation des exploitations permettra d'attirer des capitaux vers l'agriculture en provenance d'autres secteurs de l'économie indienne, mais aussi de l'étranger, afin de grossir le poids de l'agriculture d'entreprise (*corporate farming*) en Inde. Dès lors, si les petits agriculteurs victimes de la libéralisation doivent vendre leur terre, ce n'en sera que mieux. Va-t-on donc vers un retour à la polarisation qui présida aux débuts de la « Révolution verte » quand, entre 1955 et 1965 au Punjab, les grandes exploitations augmentèrent leur superficie de 38 %, alors que le nombre des tenants passait de 580 000 à 80 000 [26, 27] ?

Le Karnataka est peut-être le seul État de l'Inde à avoir défini une politique globale de libéralisation en matière de déve-

loppement agricole et de structure agraire, si l'on en croit du moins la *draft farm policy* annoncée au milieu de l'année 1995 par le gouvernement Deve Gowda (celui-là même qui deviendra Premier ministre de l'Inde en 1996, à l'époque membre de l'opposition au gouvernement de New Delhi, et donc *a priori* moins libéral). Le maître mot devient : *corporatisation*, et ouverture à l'*agrobusiness* qui investira sur cinq ans 5 milliards de roupies (156 millions de dollars), à charge pour l'État de créer un « environnement incitatif » en investissant la même somme. Les capitaux publics proviendraient de la vente de participations dans les entreprises publiques déficitaires (*Karnataka Electricity Board*), et d'une augmentation du prix de l'eau et de l'électricité facturée aux agriculteurs, cette dernière étant gratuite pour les pompes d'irrigation inférieures à 10 ch.

Mise à mal des petits paysans ? Point du tout, rétorque-t-on. Les pompes électriques et l'usage d'irrigation sont souvent le privilège des plus riches. En outre, la démocratie rurale y gagnerait, avec des associations d'agriculteurs à qui seraient dévolues la gestion et, peut-être, la propriété des réseaux d'irrigation. Une politique de développement d'assurances sur les récoltes et de crédit agricole devrait toucher puissants et misérables. Il n'empêche : les plafonds fonciers péniblement établis il y a deux décennies sont en train de voler en éclat : depuis novembre 1995, le secteur privé peut posséder jusqu'à 43,2 hectares pour y faire de l'horticulture ou pour y installer des établissements industriels, scolaires, religieux, ou des logements. Dans tous ces secteurs, il est désormais possible d'acheter de la terre agricole. Dans un avenir proche, l'« agriculture sous contrat », dans laquelle les petits propriétaires pourront louer leur terre à des sociétés privées, sera légalisée. Au total, les exportations agricoles, qui font aujourd'hui moins de 5 % des exportations totales du Karnataka, devraient connaître un essor important (mangues, raisin, fleurs, en plus du sucre et de la soie traditionnels).

Si cette politique est entièrement mise en œuvre, il y a toutes les chances pour qu'elle connaisse le succès sur le plan économique. Mais les gains obtenus devront rapidement « percoler » vers les couches sociales les plus pauvres en termes d'emplois agricoles et non agricoles si l'on souhaite éviter la fronde des

miséreux. Le plus gros syndicat paysan du Karnataka, le KRSS – dont la voix a été entendue jusqu'en France lors des négociations du GATT –, sera sans doute satisfait de l'accent mis sur la nécessité d'une agriculture exportatrice, lui dont les membres sont avant tout de gros agriculteurs du Sud de l'État (cela permettrait la reconversion de maints producteurs de canne à sucre, dont la production risque de perdre sa rentabilité en cas de suppression du prix d'intervention élevé jusque là garanti par l'État) ; mais le KRSS acceptera-t-il l'entrée de grandes sociétés étrangères au Karnataka, voire en Inde, lui qui parvint en 1992-1993 à détruire le siège et une usine de l'américain Cargill au Karnataka ? Au début du siècle, les élites paysannes s'allièrent aux mouvements nationalistes. Aujourd'hui, des syndicats paysans comme le KRSS font tacitement le jeu des mouvements *néo-swadeshi* qui, en tentant de limiter l'entrée des multinationales en Inde, reprennent le mot d'ordre de Gandhi prônant la consommation exclusive de produits du pays. N'y aurait-il pas là quelque comparaison à esquisser ?

Enfin, le gouvernement du Karnataka en est conscient, faire porter l'accent sur des productions exportables n'est d'aucune utilité si les infrastructures nécessaires sont déficientes (des usines de conserverie aux réseaux routier, ferroviaire, électrique, aux ports, etc.). Or, on sait combien, au Karnataka comme ailleurs, c'est la question des infrastructures qui risque de mettre à mal l'actuelle politique d'ouverture aux capitaux étrangers : New Delhi est parvenu avec quelque succès à attirer ceux-ci dans ce secteur (80 % des investissements étrangers ont été placés dans les infrastructures depuis 1991), mais il reste beaucoup à faire.

Conclusion : nouvelle donne, nouvelles cartes

Nous voilà loin de la réforme agraire et de la « Révolution verte ». Alors même que les gouvernements de l'Inde ont eu, pour la plupart, une vision « intégrée » du problème, considérant l'agriculture comme un élément du système économique national, voire mondial, il semble bien que toute politique alimentaire ou

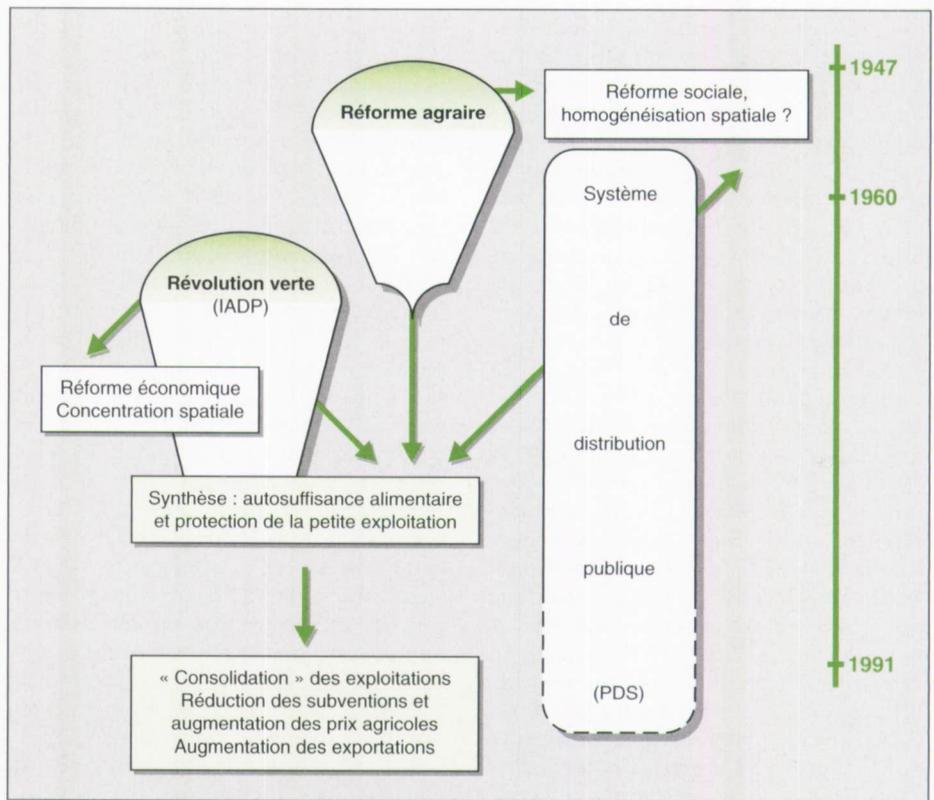


Figure 3. Réforme agraire et « Révolution verte » : l'évolution indienne.

Figure 3. Land reform and green revolution : the Indian evolution.

agricole dépend désormais d'un faisceau de facteurs dont on trouve les origines à Washington aussi bien qu'à Bangalore ou Bombay. Le pouvoir central de Delhi, qui a toujours laissé une certaine latitude en matière agraire aux États de l'Union, voit sa tâche compliquée par la mondialisation qui frappe l'Inde. Toute libéralisation correspond, en effet, à une double perte de pouvoir pour le gouvernement central : au profit de l'étranger tout d'abord – mais l'Inde dispose d'un poids politique, économique et démographique) qui lui laisse son mot à dire dans les négociations multi ou bilatérales. Au profit des collectivités de niveau inférieur ensuite, ce qui tranche avec la tradition centralisatrice indienne. Il semble bien pourtant que les différents États ne disposent pas tous de la même latitude ni des mêmes atouts dans le contexte économique actuel. Certains sont petits, d'autres immenses et très peuplés ; le Maharashtra, dont la capitale est Bombay, a reçu un cinquième de l'investissement direct étranger entre janvier 1993 et avril 1995 ; le petit État du Punjab produit presque le quart de tout le blé indien ; voilà des inégalités régionales qui risquent de s'aggraver avec la

libéralisation. Nouvelle donne, nouvelles cartes ? Sans doute, mais les cartes géographiques de l'agriculture ou celles du revenu par tête risquent de porter des couleurs de plus en plus contrastées.

L'Inde avait mis en œuvre depuis 1947 une espèce d'homogénéisation : péréquation à l'échelle régionale, qui permettait à tout industriel producteur d'engrais d'obtenir un bénéfice après impôt de 12 % par an, et à tout agriculteur de payer ce même engrais à un prix identique, que ce soit dans le Gujarat développé ou dans les régions himalayennes du nord-est. Homogénéisation à l'échelle locale, avec des plafonds fonciers dans le meilleur des cas et la suppression des grandes exploitations féodales presque partout. La « Révolution verte », inégalitaire dans sa mise en place, avait été poursuivie avec la création de VHR pour les millets des cultures pluviales, et concernait désormais presque toutes les régions de l'Inde – avec une intensité fort variable il est vrai. Désormais, si dans un avenir proche le système de distribution publique est progressivement démantelé, les régions productrices de surplus céréaliers ne bénéficieront plus des achats par l'État pour soutenir les

cours, mais elles auront l'autorisation d'exporter. Les régions déficitaires, elles, devront s'approvisionner aux cours du marché. Géographiquement et socialement, les cartes en main sont inégales : souhaitons que la libéralisation apporte rapidement avec la croissance économique des retombées favorables à tous, sinon la partie risque de mal se terminer ■

Références

1. *Agriculture paysanne et question alimentaire*. Colloque de Chantilly : CECOD, 20-23 février 1996.
2. Chakravarty S. *La planification du développement. L'expérience indienne*. Paris : Éd. de la Maison des Sciences de l'Homme, 1994 ; 152 p.
3. Chopra RN. *Evolution of Food Policy in India*. Delhi : Macmillan India, 1981 ; 318 p.
4. Herring RJ. *Land to the Tiller : the political economy of agrarian reform in South Asia*. Delhi : Oxford Univ. Press, 1983.
5. Bharadwaj K. *Production conditions in Indian agriculture. A study based on farm management surveys*. Cambridge : Cambridge University Press, 1974 ; 128 p.
6. Pouchepadass J. *L'Inde au XX^e siècle*. Paris : PUF, 1975 ; 214 p.
7. Guillerme S. *Entre paddy et cardamome. Approche des différents facteurs influençant la dynamique des systèmes agraires et les stratégies agricoles des paysans de la région Travancore, Kerala*. Mémoire de DEA, Université de Paris, 1992 ; 102 p. typo.
8. Zins MJ. *Histoire politique de l'Inde indépendante*. Paris : PUF, 1992 ; 336 p.
9. Freebairn DK. Did the green revolution concentrate incomes ? A quantitative study of research reports, Washington, *World Development* 1995 ; 23 : 265-79.
10. Pouchepadass J. Les paysans dans la vie politique indienne. In : CHEAM. *L'Inde : l'Un et le Multiple*. 1986 ; 11-32.
11. Rothermund D. *An economic history of India*. Londres : Routledge, 1993 ; 226 p.
12. Prahaladachar M. Income distribution effects of the green revolution in India : a review of empirical evidence. Oxford, *World Development* 1983 ; 11 : 927-44.
13. Byres TJ. The new technology, class formation and class action on the Indian countryside. *Journal of Peasant Studies* 1981 ; 8 : 405-54.
14. Farmer BH. Perspectives on the « Green Revolution » in South Asia, Cambridge. *Modern Asian Studies* 1986 ; XX : 175-99.
15. Étienne G. *L'agriculture indienne ou l'art du possible*. Paris : PUF, 1966 ; 364 p.
16. Markovits C. *Histoire de l'Inde moderne (1480-1950)*. Paris : Fayard, 1994 ; 728 p.
17. Landy F. *Paysans de l'Inde du Sud. Le choix et la contrainte*. Paris : Karthala : Institut Français de Pondichéry, 1994 ; 491 p.
18. Kermel-Torrès D. Sécurité, autosuffisance, autonomie : la stratégie alimentaire de l'Inde. *Économie Rurale* 1989 ; 190 : 27-32.
19. Gulati A, Sharma A. Agriculture under GATT : what it holds for India. *EPW*, 1994 juillet ; 1857-63.
20. Bhide S. Liberalisation and agriculture : the case of fertiliser and food subsidies. *Liberalisation of the Indian Economy Symposium*. Monash Univ., Melbourne 1993 ; 38 p. typ.
21. Rajapurohit AR. *Land reforms in India*. New Delhi : Ashish, 1984 ; 216 p.
22. Repetto R. *The « Second India » revisited. Population, poverty and environmental stress over two decades*. Jaipur : Surbhi Publications, 1996 ; 194 p.
23. Rabie I. Inde, fin d'un modèle ou fin d'une époque ? Paris, *Espaces Temps* 1991 ; 45/46 ; 4-16.
24. Rao CH Hanumantha. *Agricultural growth, rural poverty and Environmental degradation on India*. Delhi : Oxford University Press, 1994 ; 274 p.
25. Dasgupta B. *Agrarian change and the new technology in India*. Genève : United Nations Research Institute for Social Development, 1977 ; 408 p.
26. Rudra A. The green and greedy revolution. *South Asian Review* 1971 ; 4 : 291-305.
27. King R. Geographical perspectives on the green revolution. Review article, Amsterdam. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 1973 ; 64 : 237-44.

Bibliographie

Ahluwalia D. Public distribution of food in India ; coverage, targeting and leakage ; Oxford, *Food Policy* 1993 ; février : 33-54.

Dorin B. *L'économie oléifère de l'Union Indienne. Évaluation d'une stratégie d'autonomie*. Thèse de l'Univ. de Montpellier I, 1994 ; 347 p. typo.

Durand-Dastès F, et al. *Afrique du Nord, Moyen-Orient, Monde indien. Géographie Universelle*. Paris : Belin-Reclus, 1995 ; 480 p.

Étienne G. *Rural Change in South Asia*. New Delhi : Vikas, 1995 ; 352 p.

Freeboinn DK. *Bulletin on Food Statistics 1992*, Ministry of Agriculture, New Delhi.

Freeboinn DK. *Fertiliser Statistics 1993-1994*, The Fertiliser Association of India, New Delhi, 430 p.

Landy F. Autonomie alimentaire et « grands équilibres » [en Inde]. *Le Monde diplomatique* 1994 ; février : 19.

Sarkar GK. *Agriculture and rural transformation in India*. Calcutta : Oxford University Press, 1995 ; 232 p.

Résumé

Réforme agraire ou « Révolution verte » ? Bien qu'ils soient parfois considérés comme antithétiques, ces deux modes de développement ont été menés presque simultanément par les gouvernements indiens depuis l'Indépendance. Les réformes agraires ont avant tout profité à une classe moyenne de la paysannerie, elle-même enrichie par les politiques d'intensification agricole de la « Révolution verte » : dès lors, les inégalités sociales, régionales et culturelles se sont renforcées, mal compensées par les politiques d'homogénéisation du gouvernement et les progrès économiques d'ensemble du pays. La libéralisation en cours depuis 1991 peut-elle être une nouvelle donne ?