AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Agriculture and Agri-Food Canada
Agriculture et Agroalimentaire Canada

Examen des politiques agricoles de l'Inde

Vol. 4, No. 3

Série : Note d'information sur les pays d'intérêt pour le Canada qui s'inspire d'analyses effectuées par plusieurs organismes énumérés à la page 6.

Introduction

Dotée de quelque 1,1 milliard d'habitants, l'Inde devrait surpasser la Chine d'ici 2030 au rang du pays le plus peuplé du monde. L'économie de l'Inde est la troisième en importance en Asie, après celle du Japon et de la Chine, et connaît l'une des croissances les plus rapides au monde. Bien que cette croissance ait fait considérablement reculé la pauvreté, le pays demeure l'un de ceux où le revenu par habitant est le plus faible. La croissance économique a néanmoins contribué à l'essor la classe moyenne.

Le secteur agricole de l'Inde représente 18 % du PIB, et emploie environ 60 % de la main-d'œuvre. Les principales cultures sont le riz, le blé, le coton, les oléagineux, le jute, le thé, la canne à sucre, le lait et les pommes de terre. En raison de l'accroissement de la population urbaine de classe moyenne et de l'influence grandissante de l'Inde sur la scène internationale, les politiques du pays ont une incidence considérable non seulement sur le développement économique du pays mais aussi sur les marchés et le commerce agricoles à l'échelle mondiale.

Cette note traite d'abord des réformes macroéconomiques de l'Inde, puis aborde la question du caractère concurrentiel de l'agriculture indienne. L'évolution des principales politiques agricoles du pays est ensuite décrite, puis on présente les nouvelles orientations stratégiques et les défis émergents. La note se termine sur quelques perspectives pour le secteur indien de l'agroalimentaire, ainsi que les répercussions pour le Canada.

Réformes macroéconomiques

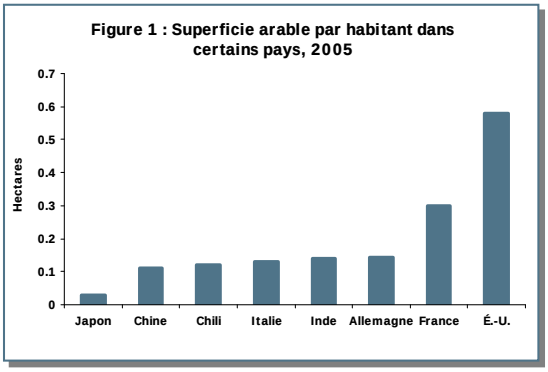
Après la déclaration de son indépendance en 1947, l'Inde a adopté une stratégie de développement axée sur un pouvoir centralisé et centrée sur elle-même. Cette stratégie insistait sur l'autosuffisance et sur la substitution des importations grâce à une intervention à grande échelle du gouvernement dans la production industrielle, l'établissement des prix et le commerce extérieur. Le rendement économique inférieur à la normale enregistré jusque dans les années 1970 a amené le pays à se concentrer sur une stratégie d'augmentation des dépenses publiques dans les années 1980, dans l'espoir de stimuler la croissance de l'économie. Cette hausse des dépenses publiques a cependant entraîné des déficits financiers, puis une crise de balance des paiements au début des années 1990.

À la suite de la crise de balance des paiements, l'Inde met en place des réformes économiques et structurelles d'envergure. Parmi les principaux éléments de réforme, mentionnons l'adoption d'un régime axé sur un taux de change flottant, l'assouplissement des règles concernant les investissements étrangers directs, et la réduction des contrôles des exportations et des importations. Depuis la mise en œuvre de ces réformes, la croissance annuelle du PIB de l'Inde dépasse 6 %.

Canada

Compétitivité du secteur indien de l'agroalimentaire

L'Inde possède la deuxième superficie arable en importance dans le monde (après les États-Unis), et la deuxième zone irriguée en importance (après la Chine). La superficie arable par habitant en Inde est comparable à celle de l'Italie ou de l'Allemagne (voir la figure 1). En outre, la majorité des terres indiennes permettent la production en double culture. Compte tenu de cette richesse en ressources, la Banque mondiale estime que si l'Inde met en œuvre certaines réformes, elle pourrait concurrencer la Thaïlande et l'Indonésie en matière de production agroalimentaire. L'Inde bénéficie notamment d'un fort avantage concurrentiel en ce qui a trait à la culture de fruits, de légumes et de noix.



Source : Base de donées de la FAO

Bien qu'elle profite d'un avantage concurrentiel pour la production de nombreux produits agroalimentaires, l'Inde continue d'occuper une petite partie du marché international, soit 1,5 %. Le régime de commerce international, les défis en matière de transport et de logistique, ainsi que les approches du pays en matière de politiques et de réglementation constituent les principales raisons de ce faible rendement sur le marché.

Évolution des politiques agricoles

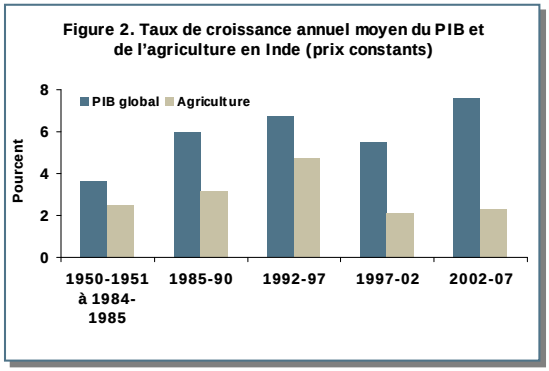
Après avoir obtenu son indépendance, l'Inde a adopté une politique d'autosuffisance alimentaire en ce qui a trait aux denrées de consommation courante – le riz et le blé. Les politiques étaient initialement axées sur l'augmentation de la superficie cultivée, la réforme agraire, le développement communautaire et la restructuration des établissements de crédit rural. Le commerce international a fait l'objet d'une réglementation stricte, par l'imposition tant de contingents que de droits tarifaires élevés.

Durant les années 1960 et 1970, les producteurs ont en grande majorité adopté des variétés de riz et de blé à haut rendement. Parallèlement, l'Inde a étendu ses zones irriguées, fait la promotion de l'utilisation accrue d'engrais chimiques et de pesticides, et amélioré l'accès au crédit institutionnel. Ensemble, ces initiatives ont permis à la production agricole de faire des bonds considérables, et l'Inde est devenue autosuffisante en matière de production de céréales vivrières à l'échelle nationale.

Les gains de production découlant des technologies mises au point durant la révolution verte se sont poursuivis jusqu'au milieu des années 1980, puis ont ralenti. Durant les années 1980, les programmes de subvention des intrants mis en place ont aussi commencé à exercer des tensions sur les budgets du gouvernement.

Contrairement aux réformes instaurées dans d'autres économies émergentes (p. ex., au Brésil et en Chine), la série de réformes mises en œuvre en Inde depuis 1991 n'a pas touché le secteur agricole, à l'exception de la levée des contrôles des exportations. Même si les réformes agricoles ont été modestes, les réformes macroéconomiques des années 1990 ont eu deux répercussions de taille, soit l'augmentation du revenu par habitant et le renforcement de la demande intérieure, ainsi que la réduction de la protection industrielle et l'amélioration des termes de l'échange dans le secteur agricole.

En dépit des réformes macroéconomiques qui ont joué en faveur de l'agriculture, la croissance du secteur a en fait ralenti depuis le milieu de années 1990 (voir la figure 2).



Source : Ministère des Finances, gouvernement de l'Inde.

Canada

Les tendances apparemment contradictoires pourraient s'expliquer par les politiques agricoles de l'Inde et par leur efficacité.

Les principaux buts stratégiques de l'Inde demeurent l'autosuffisance alimentaire, la garantie de prix rentables pour les agriculteurs et le maintien de prix stables pour les consommateurs. Pour atteindre ces buts, le pays compte sur un certain nombre d'instruments de politique :

- les prix de soutien minimum (PSM);
- les subventions à l'alimentation pour les consommateurs;
- la réglementation des marchés;
- la subvention des intrants des producteurs;
- les politiques en matière de commerce international.

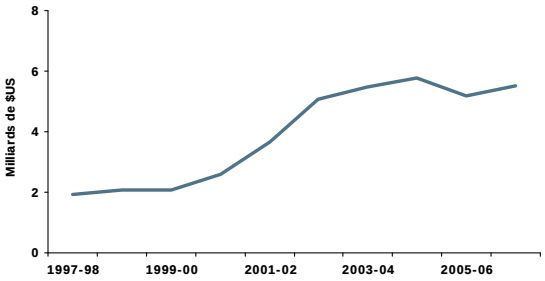
Ces instruments de politique sont traités séparément ci-dessous.

Prix de soutien minimum. L'Inde offre un soutien aux producteurs pour les produits de base. En se fondant sur les recommanda recommandations de la *Commission for Agricultural Costs and Prices* (CACP), le gouvernement de l'Inde (GI) annonce les PSM pour les produits de base en fonction du coût de production. Les prestations versées dans le cadre du programme de PSM ont été capitalisées dans la valeur des terres et des immobilisations, ce qui a contribué à l'augmentation des coûts de production et les pressions obligeant le relèvement périodique des PSM à quelques années d'intervalle. En conséquence, les PSM des céréales vivrières en Inde reflètent moins bien les conditions actuelles du marché.

Subventions à l'alimentation. Afin de protéger les consommateurs à faible revenu contre les hausses des prix des aliments, la Food Corporation of India (FCI) achète les céréales aux agriculteurs au prix de soutien minimum, et les revend à un prix subventionné par l'entremise du système public de distribution (SPD). Les dépenses relatives aux subventions à l'alimentation ont presque triplé depuis dix ans (voir la figure 3).

Réglementation des marchés. Les marchés agricoles intérieurs de l'Inde sont toujours assujettis à un cadre de réglementation complexe. Ainsi, la *Loi sur*

Figure 3 : Dépenses de l'Inde en subventions à l'alimentation



Source : Ministère des Finances, Gouvernement de l'Inde.

les produits de base essentiels (*Essential Commodities Act*, ECA) autorise les administrations centrale et des États à imposer des restrictions sur le stockage et les mouvements des produits de base jugés essentiels par les autorités. Parallèlement, la *Loi sur le Comité du marché des produits agricoles* (*Agricultural Produce Market Committee (APMC) Act*) exige que les produits de l'agriculture soient vendus uniquement sur les marchés réglementés, par l'entremise d'intermédiaires agréés.

Jusqu'à récemment, les industries de transformation des aliments étaient limitées à une petite capacité en vertu d'un règlement. En dépit des démarches visant la déréglementation, les petites entreprises utilisant des technologies peu évoluées établies en vertu des anciennes lois dominent encore dans le secteur. Les sociétés administrées par l'État ont été favorisées pour le transport, la commercialisation et la distribution des produits agroalimentaires de base.

Subvention des intrants. L'Inde subventionne les engrais, l'électricité, le carburant et l'irrigation. Les subventions des intrants ont presque doublé au cours de la dernière décennie, et sont estimées à l'heure actuelle à environ 8 milliards de dollars US. Les coûts des engrais produits au pays et importés sont aussi subventionnés. Dans la plupart des États, l'électricité est offerte aux agriculteurs à de très bas prix, ou même gratuitement. Malgré les tentatives de réforme, les subventions des coûts d'irrigation font en sorte que ces charges représentent moins de 20 % des coûts d'exploitation et de maintenance (voir l'encadré 1).

Encadré 1 : La pénurie d'eau en Inde

L'Inde possède presque 3,5 % des ressources mondiales d'eau douce, mais ses réserves par habitant sont inférieures à celles de l'Afrique subsaharienne. Plus de 80 % de l'eau consommée est consacrée à l'agriculture. Mue par l'économie et la population croissantes, la demande d'eau à des fins non agricoles augmente rapidement. Les pénuries d'eau pour la consommation générale et particulièrement pour l'agriculture se font de plus en plus fréquentes en Inde. La sous-évaluation des ressources, les droits de propriété, les obstacles institutionnels et les politiques agricoles sont tous des facteurs ayant contribué à la rareté croissante de l'eau.

La Banque mondiale et l'Institut international de gestion de l'eau (IWMI) ont suggeré que la sous-tarification de l'eau et les subventions ont rendu inefficient le système d'irrigation par canaux du pays et l'ont épuisé. Les subventions importantes à l'électricité, de même que l'inefficience du système d'irrigation, ont entraîné une croissance explosive des installations de pompage privées exploitant les eaux souterraines. Les nappes d'eau des principales zones de production agricole des États du Nord-Ouest ont donc rapidement diminué en raison de cette surexploitation des eaux souterraines. L'Inde n'a pas de cadre juridique explicite pour définir les droits relatifs à l'eau, même si plusieurs lois définissent certains droits par le biais de droits fonciers. Cependant, ces droits ne s'appliquent qu'aux eaux de surface, et non aux eaux souterraines.

La Banque mondiale estime qui'environ 90 % des terres de l'Inde sont drainées par des cours d'eau inter-États. En conséquence, la responsabilité des États envers les ressources en eau au titre de la Constitution de l'Inde a rendu les réformes difficiles et litigieuses. En outre, les subventions des intrants et les politiques sur le prix des produits de base favorisent des cultures exigeant beaucoup d'eau, comme le riz, et encouragent l'utilisation de méthodes d'irrigation étendue (plutôt que ciblée). Les politiques stimulent donc par inadvertance l'extraction plutôt que la conservation, et restreignent l'allocation efficiente des ressources en eau entre les cultures et les secteurs.

Les pénuries d'eau pourraient s'aggraver au cours des prochaines années si les pratiques actuelles sont maintenues. La Groupe d'experts intergouvernmental sur l'évolution du climat (GIEC) a indiqué que le changement climatique pourrait en outre exacerber les pénuries. La Banque mondiale, l'IWMI et l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture considèrent comme critique la situation de l'Inde, à moins que des mesures correctives ne soient bientôt prises pour amender les tarifs inappropriés et les mécanismes d'incitation visant les ressources en eau. La façon dont l'Inde gérera ses ressources est primordiale tant pour son bien-être général que pour la santé de son secteur agroalimentaire.

Politique de commerce agricole. L'Inde joue un rôle marginal sur la scène mondiale du commerce agroalimentaire. Jusque dans les années 1990, le commerce agricole était assujetti à une règlementation stricte, à des droits élevés et à de nombreuses restrictions quantitatives, en plus de devoir passer par des organismes publics de commerce international. Les politiques indiennes en matière d'exportation agricole ont été partiellement libéralisées depuis 1994. Les réformes ont entraîné une réduction du nombre de produits assujettis au commerce par l'État, l'assouplissement des contingents d'exportation et la suppression des prix minimaux à l'exportation.

Toutefois, la libéralisation des importations dans le secteur agroalimentaire demeure lente. En 2001, afin de se conformer aux règles de l'OMC, l'Inde a remplacé les restrictions sur la quantité des importations de tous les produits agricoles par des droits d'importation. Il existe cependant un écart considérable entre les droits appliqués et les limites établies pour la plupart des produits (voir le tableau 1). Grâce à ces écarts, l'Inde bénéficie du pouvoir discrétionnaire d'ajuster les droits pour contrer la concurrence et attirer les consommateurs.

Tableau 1 : Échantillon des droits appliqués et des limites établies (%)

	Taux appliqué	Taux limite
Blé	50	100
Légumineuses, sauf les pois	10	100
Sucre	60	150
Huile de palme (brute)	80	300
Tournesol	75	300
Huile de coco	85	100
Volaille d'abattage	30	100
Jambons crus	30	100

Source : Gouvernement de l'Inde, 2006.

Résultats stratégiques et défis

Le soutien que l'Inde procure à son secteur de l'agroalimentaire a contribué à déconnecter l'industrie des signaux du marché. L'effet combiné de la détermination administrative des prix des extrants et des subventions à la consommation a sapé le rôle des forces du marché dans le secteur indien de

l'agroalimentaire. De plus, la forte présence des organismes gouvernementaux dans le secteur de la commercialisation des produits agroalimentaires de base et la réglementation des marchés a découragé la participation du secteur privé à l'exploitation efficiente des marchés de l'agroalimentaire.

Alliées au soutien des prix des extrants, les mesures frontalières mises en œuvre en Inde ont fait augmenter les prix des aliments produits au pays. Des subventions à l'alimentation ont été instaurées pour réduire les répercussions des prix élevés des aliments sur les consommateurs. Les subventions des intrants ont contribué à l'utilisation excessive d'intrants, ce qui a provoqué un certain nombre de problèmes agroenvironnementaux, notamment la salinisation des sols et l'épuisement des eaux souterraines. Les coûts croissants des intrants et des subventions à l'alimentation ont également un rôle à jouer dans les déficits financiers enregistrés par de nombreux États.

Les dépenses relatives aux subventions auraient peut-être été mieux investies dans la recherche, l'éducation et l'infrastructure afin d'améliorer la productivité et la compétitivité du secteur. Les régimes institutionnels, stratégiques et réglementaires de l'Inde ont favorisé la production de denrées de consommation courante et entravé la coordination verticale de la chaîne de valeur, ainsi que le développement de l'industrie horticole.

En vertu de la Constitution de l'Inde, la plupart des responsabilités en matière d'agriculture, y compris l'eau et l'électricité, relèvent de la compétence des États. En outre, l'Inde a adopté un mécanisme de gouvernance fortement décentralisé. Jusqu'à tout récemment, cette décentralisation s'est révélée être un obstacle à une réforme fondamentale du secteur. Les politiques existantes ont bénéficié à des intérêts particuliers qui s'opposent à des réformes d'envergure.

Évolution récente des politiques

L'Inde a annoncé sa première politique agricole exhaustive en 2000 – la politique agricole nationale (PAN). Cette politique visait un taux de croissance annuel du secteur agricole de 4 % sur 20 ans (de 2000 à 2020). En raison de la mauvaise performance de l'agriculture, en 2007, l'Inde a annoncé une politique nationale en faveur des agriculteurs (PNFA) à réorienter la politique agricole à la croissance économique plus inclusive. Le PNFA met davantage l'accent sur l'amélioration de revenu des agriculteurs que sur les objectifs de production, un départ du priorités passé.

La version provisoire de 2007 du 11e plan quinquennal (2008-2013) reconnaît la facture croissante des subventions et le recul des investissements dans le secteur agroalimentaire. Le plan établit la production et des revenus des objectifs, mais il n'énonce pas de mesures spécifiques pour y répondre, pas plus qu'il ne précise comment l'insuffisance des investissements et de subventions dépassements seront abordées. Néanmoins, l'Inde a pris des certaines mesures pour favoriser la capacité à réagir des marchés agricoles :

- révision de la *Loi sur l'APMC* pour permettre l'agriculture sous contrat;
- annulation des restrictions concernant les petites entreprises dans le secteur de la transformation des aliments;
- annulation des restrictions concernant les transactions à terme sur de nombreux produits de base;
- autorisation d'intérêts étrangers maximaux de 100 % dans de nombreux secteurs agroalimentaires, sauf pour certaines formes de vente au détail et la production primaire.

Perspectives

Depuis le début des réformes économiques, l'Inde a transformé son rôle sur la scène mondiale. En règle générale, l'économie du pays s'ouvre et croît de façon constante, ce qui contribue à hausser les revenus et à augmenter et diversifier la demande. Toutefois, la croissance lente du secteur agricole demeure source de préoccupation. Les politiques agricoles de l'Inde gardent encore les traces d'un passé centralisé et d'une économie fermée. Pour permettre au secteur agricole indien de réaliser son plein potentiel, des réformes fondamentales devront être apportées. Cependant, les conflits constitutionnels, la rivalité inter-États et les intérêts particuliers au sein de la chaîne de valeur agroalimentaire ont compliqué les initiatives de réforme.

Les secteurs suivants jouent un rôle critique dans les perspectives du secteur indien de l'agroalimentaire : rareté et évaluation des ressources hydriques; réformes de la politique des prix des produits de base; investissements publics et privés dans l'infrastructure rurale et services de logistique pour la chaîne de valeur agroalimentaire; degré de participation du gouvernement et évincement potentiel des initiatives privées dans la commercialisation et le commerce international des produits agroalimentaires.

Quelle que soit la voie qu'elle prenne, l'Inde jouera un rôle important sur les marchés mondiaux et dans les accords de commerce multilatéraux en raison de la seule importance de sa population et de ses ressources agricoles. Le pays pourrait devenir un marché important pour les produits agroalimentaires, ainsi qu'un concurrent de taille. Les possibilités d'échanges commerciaux et d'investissements pourraient changer de façon dramatique si l'économie de l'Inde continue de croître et que le pays s'ouvre au commerce international et adopte des politiques intérieures davantage axées sur l'avenir. Pour des raisons évidentes, le Canada a intérêt à se tenir bien informé des choix et des perspectives de l'Inde en matière d'économie et de politiques agroalimentaires.

Sources:

Banque mondiale (2005). *India's Water Economy: Bracing for a Turbulent Future*. Rapport n° 34750-IN.

Gouvernement de l'Inde. *Agricultural Statistics at Glance 2006-07*. Ministère de l'Agriculture, New Delhi, Inde.

Gouvernement de l'Inde. *Economic Survey of India, Fiscal Year 2007-08*. Ministère des Finances, New Delhi, Inde.

Jha, S.; Shrinivasan, P.V.; et M. Landes, (2007). *Indian Wheat and Rice Sector Policies and the Implications of Reform*. USDA-ERS Research Report No. 41. 2007.

Landes, R et A Gulati (2004). *Farm Sector Performance and Reform Agenda*. Economic and Political Weekly (7 août). Mumbai, Inde.

Mattoo, A.; Mishra, D.; et Narain, A. (2007). *From competing at home to competing abroad: A case of India's Horticulture*. Oxford University Press et Banque mondiale.

Persaud S et S Rosen (2003). *India's Consumer and Producer Price Policies: Implications for Food Security*. Economic Research Services, USDA

Shahidur Rashid, Ralph Cummings Jr., et Ashok Gulati (2005). *Grain Marketing Parastatals in Asia: Why Do They Have to Change Now?*. IFPRI Discussion Paper 80.

Tushaar, S *et al.*, (2000). *The Global Groundwater Situation: Overview of Opportunities and Challenges*, IWMI

Bates, B.C., Z.W. Kundzewicz, S.Wu et J.P. Palutikof, Eds., 2008. *Climate change and water*: Exposé technique de la groupe d'experts intergouvernmental sur lèvolution du climat, GIEC Secrétariat, Genève.

Pour obtenir d'autres renseignements au sujet de ce document, veuillez communiquer avec :
Rajendra Gurung (gurungr@agr.gc.ca, 613-694-2451)
Brad Gilmour (gilmourb@agr.gc.ca, 613-759-7404)

Pour obtenir d'autres renseignements au sujet de cette série, veuillez communiquer avec :
Cameron Short, directeur, Division de l'analyse des politiques (shortc@agr.gc.ca, 613-759-7426)

Septembre 2008

Projet 08-040-b
Publication 10661F
ISSN 1918-0152
ISBN 978-0-662-04341-6
Catalogue A38-3/5-1-1F-PDF

Canada