

Le développement des coopératives laitières en Inde

F. Serneels.*

Résumé

L'ambitieux programme de développement du secteur laitier en Inde s'appuie sur une structure coopérative à plusieurs niveaux et une aide internationale massive. Ses effets font l'objet de deux interprétations divergentes: développement rural intégré pour les uns, accentuation de la dépendance vis-à-vis de l'étranger et des disparités sociales pour les autres.

Summary

The huge Indian dairy development programme is based on a multi-level cooperative organization and an important international food aid. Its effects are discussed: for the ones, integrated development and for the others, increasing dependence on external resources and social disparities.

Cet article se base sur une recherche bibliographique réalisée en guise de travail de fin d'études pour l'obtention du certificat en santé et production animales tropicales à l'Institut de Médecine Tropicale, Anvers, et sur des observations faites par l'auteur au cours de deux séjours de plusieurs mois au Gujarat.

1. Introduction.

Peuplée de sept cents millions d'habitants, l'Inde constitue la plus grande démocratie du monde, du moins dans la mesure où il existe une libre rivalité entre partis politiques. Grande puissance industrielle, elle est de surcroît l'un des chefs de file des «non-alignés». Son avenir ne saurait nous laisser indifférents, moralement, économiquement ou politiquement.

Or les coopératives occupent aujourd'hui une position stratégique dans l'économie indienne et semblent appelées à s'y développer dans différents secteurs. Pour diverses raisons, les coopératives laitières y ont connu une expansion extraordinaire et font l'objet de l'un des plus ambitieux programmes de développement actuellement en cours dans le tiers monde. Au-delà de l'économie, c'est la société indienne qui est concernée.

Etroitement liée à ce programme, l'aide alimentaire de la CEE (dont l'Inde est le plus important bénéficiaire) nous touche de plus près, surtout à l'heure où sont simultanément remises en cause les politiques d'aide alimentaire et les agricultures européennes productrices d'excédents.

L'étendue du problème évoqué ci-après ne peut que porter à avancer des généralisations et des simplifications regrettables; néanmoins, par certains aspects primordiaux, celui-ci nous semble mériter un réel intérêt dans le cadre d'une réflexion sur les politiques de développement rural et leurs conséquences, de l'échelle villageoise à l'échelle internationale.

2. Le secteur laitier traditionnel.

Traditionnellement la production laitière en Inde est une activité plutôt marginale, étroitement intégrée dans une agriculture faisant largement appel à la traction animale et à la fumure organique d'origine animale. Son rôle ne doit pas être sous-estimé pour autant. L'aliment lacté présente une valeur nutritive particulièrement appréciable en complément d'un régime souvent pauvre. De plus, si la société indienne se caractérise par un régime foncier très inégalitaire, la répartition du cheptel au sein de la population y est par contre remarquablement homogène (la plupart des familles rurales possèdent une à trois bêtes).

La productivité laitière du bétail indien se révèle très faible (200 kg/an), sont à mettre en cause l'alimentation frugale (résidus de récolte et fourrages grossiers), la couverture sanitaire peu développée et la gestion souvent irrationnelle (entretien de bêtes improductives).

Un commerce «artisanal» s'est mis en place dans certaines zones rurales pour profiter de la demande croissante en lait émanant des grandes agglomérations surtout. L'absence d'autre débouché commercial, la variation saisonnière de la production et le faible délai de conservation du lait défavorisent les producteurs (et les consommateurs) face aux commerçants collecteurs-distributeurs. Seul le recours à la fabrication de ghee (beurre clarifié; de meilleure conservation que le lait, mais de rapport inférieur) permet aux paysans de limiter

* Travail réalisé avec la collaboration du Fonds M. Lefranc

* 367 avenue de la Reine — 1020 Bruxelles — Belgique

la chute du prix du lait pendant la saison de forte production; 40% du lait produit en Inde est consommé sous cette forme.

Des trente millions de tonnes de lait annuellement produites, neuf dixièmes le seraient dans ce secteur traditionnel.

3. Origines et développement de l'Anand Milk Union Ltd.

Sous la domination britannique déjà, d'importants efforts furent ponctuellement consentis pour augmenter la production laitière. Ceux-ci s'intensifièrent au cours des trois premiers plans quinquennaux (1951-1966), cherchant essentiellement à améliorer la qualité du cheptel. L'industrie laitière naissante (firmes privées et entreprises municipales) s'orientait de son côté vers la satisfaction de la demande urbaine, notamment en produits laitiers élaborés. Mais les résultats au niveau national furent décevants.

Entre-temps s'était organisé un vaste groupement coopératif laitier dans le Sud de l'Etat du Gujarat. Au début des années 40, des commerçants intermédiaires ravitaillant la municipalité de Bombay se heurtèrent au mécontentement des producteurs de la région d'Anand chez qui ils s'approvisionnaient. Ceux-ci, soutenus par des leaders de la lutte pour l'indépendance, formèrent en 1946 une association qui parvint peu à peu à assurer elle-même l'écoulement de la production de ses membres et se mit en devoir d'améliorer les conditions de production par un service vétérinaire efficace. Au cours des années 50, cette association, la Kaira District Cooperative Milk Producers' Union Ltd, bénéficia du dynamisme du jeune ingénieur Verghese Kurien et d'une aide financière de l'Unicef et de la Nouvelle-Zélande. Cela lui permit de se lancer dans la fabrication de poudre de lait et d'huile de beurre, remédiant ainsi au problème de la variation saisonnière de la production. Plus tard, une fromagerie et une fabrique d'aliments pour nourrissons furent installées. Rebaptisée AMUL (Anand Milk Union Ltd), l'association regroupait en 1960 près de 40 000 producteurs de deux cents coopératives villageoises fournissant quotidiennement 65 000 litres de lait pendant la bonne saison. Insémination artificielle, aliments concentrés, semences fourragères,... furent progressivement mis à la disposition des producteurs par AMUL.

Cinq autres unions coopératives laitières virent rapidement le jour dans des districts voisins, avec l'aide d'AMUL.

En 1964 le gouvernement indien fit appel à Verghese Kurien, directeur d'AMUL, pour préparer l'extension du « modèle d'Anand » à d'autres régions du pays. Un an plus tard fut créé le National Dairy Development Board, organisme indépendant, installé à Anand, dirigé par V. Kurien et engagé par contrat vis-à-vis du gouvernement indien pour mener à bien cette mission.

AMUL, intégrée dans les programmes d'extension ultérieurs, continua à étendre ses activités à la fabrication

d'autres produits (chocolat, boissons aromatisées, extraits protéiques). Un nombre croissant de membres (352 000 producteurs de 895 villages; un débit de 500 000 l/j en 1982-83) profitent des facilités de plus en plus nombreuses mises à leur service. Un programme intégré d'aide sociale/développement rural débuta en 1975 grâce à de multiples appuis (Unicef, Ford Foundation) et à l'infrastructure d'AMUL, sous le patronage de la *Tribhuvandas Foundation*. En 1982, son action touche les populations défavorisées d'une centaine de villages.

4. Le « modèle d'Anand ».

Le « modèle d'Anand » se base sur les trois niveaux de groupement coopératif des producteurs laitiers de la région d'Anand. Au niveau villageois, une société coopérative rassemble les producteurs intéressés, sans distinction de religion, de caste, de milieu social,... Un comité bénévole, élu démocratiquement par l'assemblée générale des membres et périodiquement renouvelé, en assure la gestion. Chaque membre participe pour une part minime (équivalent à quelques litres de lait) au capital. Il doit livrer au moins une quantité déterminée de lait chaque année (souvent 500 litres) et ne peut vendre sa production qu'à la coopérative.

Matin et soir les paysans apportent le lait de la dernière traite au siège de la coopérative. Le volume et le taux de matière grasse y sont mesurés sur-le-champ. Le paiement, calculé sur ces deux bases, est effectué à la collecte suivante. Outre un prix régulier garanti pour le lait, la coopérative offre divers avantages à ses membres: participation aux bénéfices (dont un tiers est redistribué en fonction de la quantité de lait livrée et un dixième en fonction de la part de capital, le reste est investi, mis en réserve ou distribué aux employés), accès aux services de la coopérative et de l'union coopérative du district.

Formant le deuxième niveau d'organisation coopérative, cette dernière regroupe, à l'échelle d'un district (dans un rayon de 60 km environ), jusqu'à plusieurs centaines de coopératives villageoises. Ses camions ramassent deux fois par jour le lait collecté dans chaque village. Les coopératives villageoises et l'union du district sont liées par des règles similaires à celles qui unissent les producteurs à chacune des coopératives. Néanmoins, le conseil de gestion de l'union, en plus d'une douzaine de membres élus parmi les présidents des coopératives et par l'assemblée générale de ceux-ci comporte trois ou quatre représentants des administrations concernées (Etat, fédération coopérative laitière de l'Etat, Indian Dairy Corporation,...) et un directeur choisi pour sa compétence. D'autre part, l'union surveille étroitement le fonctionnement et la comptabilité des coopératives membres.

Le ramassage, le traitement et le conditionnement du lait sont assurés dans les installations de l'union, qui se charge aussi de la commercialisation à l'échelle locale. Elle fournit divers « input » techniques aux coopératives villageoises qui les répartissent parmi les pro-

ducteurs (aliments concentrés, semences fourragères, matériel d'insémination artificielle, soins vétérinaires). En outre, elle organise la promotion du mouvement coopératif et des programmes de recherche ou de développement rural.

Les différentes unions d'un même Etat sont regroupées au sein d'une fédération responsable de la politique du groupe à l'échelle de l'Etat en question. Le conseil qui dirige la fédération se compose des présidents (représentants directs des producteurs) et des directeurs des unions ainsi que de délégués des administrations concernées. La pondération des voix des représentants des unions dépend des quantités de lait livrées. Un comité d'experts exécute les affaires courantes suivant les directives du conseil. Les relations entre unions et fédération sont régies par des règles semblables à celles régissant les relations entre coopératives villageoises et union.

Le complexe coopératif laitier du « modèle d'Anand » se caractérise donc notamment par

- 1) un profond effort d'intégration de toutes les activités touchant à la production laitière,
- 2) l'exploitation de technologies de haut niveau très centralisées (gestion informatisée à la fédération) et d'actions basées sur des concepts simples vulgarisés auprès d'un grand nombre de producteurs (collecte villageoise du lait),
- 3) la complémentarité d'une composante de responsabilité publique (par sa nature coopérative) et d'une composante d'efficacité (par l'intervention de spécialistes à tous les niveaux).

5. Les programmes d'extension au niveau national.

Pour remédier à la stagnation de la production laitière, le National Dairy Development Board (NDDB) proposa en 1968 le projet « Operation Flood » destiné à développer à grande échelle l'industrie laitière par la généralisation du modèle d'Anand dans un certain nombre de régions. Ce programme s'appuyait principalement sur une aide internationale massive en poudre de lait et huile de beurre en provenance de la CEE. Un nouvel organisme, l'*Indian Dairy Corporation* fut créé à la demande du NDDB. Ayant rang d'administration d'Etat, l'IDC est habilitée à négocier et recevoir l'aide internationale du Programme alimentaire mondial (PAM) dépendant de la FAO. L'IDC joue essentiellement un rôle de gestionnaire, le NDDB demeurant l'organe de consultation technique. Le siège de l'IDC fut installé à Baroda, ville proche de Anand, et V. Kurien placé à sa tête.

En 1970 débuta officiellement l'Operation Flood avec, comme objectif principal, la mise en place de dix-huit unions coopératives de district pour ravitailler quatre métropoles (Bombay, Calcutta, Delhi, Madras). Il s'agissait d'accroître la capacité de traitement du lait collecté sur place et de recombinaison des produits fournis

par le PAM, ainsi que la capacité de stockage, de transport et de vente sur les marchés visés; d'augmenter la production locale par un apport important d'input techniques (aliments concentrés, couverture vétérinaire, croisement avec des races étrangères, insémination artificielle); de former le personnel nécessaire. Le financement initial provient de la vente des produits laitiers reconstitués à partir des dons du PAM (126 000 t de lait en poudre et 42 000 t d'huile de beurre)

Prévue pour durer cinq ans (1970-75) avec un budget de 950 millions de rupees (10 rupees (Rs) = 1 \$ US), l'*Operation Flood* (OF) se poursuit jusqu'en 1981, et le budget fut porté à 115 millions Rs. Le bilan dressé alors par le NDDB signale que: les objectifs prévus ont été quantitativement dépassés dans presque tous les domaines; ce succès semble dû à la structure même du programme s'attaquant à un marché particulier à l'aide d'institutions adéquates; les difficultés rencontrées ont été surtout d'ordre social (domination par l'élite rurale, corruption, difficulté de lancer les nouvelles coopératives et d'obtenir l'appui de certaines administrations,...). En outre, d'importantes modifications furent apportées dans la répartition des fonds entre secteurs d'une part, au profit de l'infrastructure industrielle, et entre Etats d'autre part, au profit des Etats les plus avancés, et du Gujarat en particulier.

Poussé par le succès de cette OF, le NDDB/IDC lance en 1979 l'OF2 (1980-85), bien plus ambitieuse puisqu'elle vise à généraliser le modèle d'Anand à 155 districts, pour toucher 10 millions de producteurs. Ainsi espère-t-on forger pour 1985 une industrie laitière nationale autonome basée sur la participation de la masse des producteurs, améliorer le cheptel laitier bovin et bubalin, tisser un réseau national capable de ravitailler les 250 grandes villes du pays à partir des zones de production, et promouvoir la consommation individuelle de lait (122 g/jour/personne en 1980; 144 pour 1985 et 180 pour 1990)

Une fois encore, les dons de la CEE (144 000 t de lait en poudre et 100 000 t d'huile de beurre, soit 2 milliards de Rs à la vente des produits reconstitués en Inde) servent de base au financement. S'y ajoutent un prêt de plus d'un milliard de Rs de la Banque Mondiale et autant venant de diverses sources, dont des fonds propres. En tout, le budget d'OF2 s'élève à 5 milliards de Rs.

Début 1982 OF2 rassemblait près de 2 millions de producteurs de plus de 15 000 coopératives; la production nationale était passée à 33 millions de t environ (131 g/j/personne) et la capacité des usines à 4 000 t/j; la couverture vétérinaire, l'insémination artificielle, l'amélioration génétique par croisement avec des races importées, la production d'aliments concentrés avaient fait des progrès appréciables, ainsi que la formation du personnel, et le réseau national d'approvisionnement.

Entre-temps (1977) le gouvernement indien a chargé le NDDB d'organiser un programme de développement

du secteur des oléagineux, suivant un schéma identique aux OF. aide internationale, vaste groupement coopératif à plusieurs niveaux d'action, intégration maximale des activités touchant le produit visé et sa production. Le NDDDB annonce de nouveaux succès dans ce secteur. En 1982, c'est la production des agrumes dans l'Etat du West Bengal à laquelle s'attaque le NDDDB, qui poursuit des recherches dans d'autres secteurs caractérisés par des variations saisonnières de production, une conservation difficile sans équipement lourd, une demande croissante, et un marché dominé par des intermédiaires exploitant producteurs et consommateurs.

6. Evaluation de l'impact des *Operation Flood 1 et 2.*

L'évaluation de l'impact global de programmes de développement aussi vastes est évidemment extrêmement difficile. D'autant plus que bien des aspects du problème n'ont jusqu'à présent fait l'objet d'aucune recherche approfondie.

Les études « officielles », émanant du NDDDB, d'AMUL, d'autres institutions proches du complexe coopératif laitier et de chercheurs ayant travaillé avec la collaboration étroite de ces organismes (dont les experts de la FAO) concluent à un effet très positif sur le développement rural et industriel, spécialement au bénéfice des plus défavorisés. Elles sont basées principalement sur des observations faites au Gujarat.

Elles insistent entre autres sur les points suivants.

- 1) Le revenu des producteurs laitiers a gagné en stabilité et en régularité; l'exploitation par des intermédiaires sans scrupules a pris fin; cela joue particulièrement en faveur des intouchables, des populations tribales ou nomades, des veuves,...
- 2) Les bénéfices des coopératives sont à l'origine d'investissements pour l'amélioration du cadre de vie collectif (infrastructures, services sociaux); l'ensemble du secteur rural s'en trouve stimulé.
- 3) Les coopératives villageoises ont contribué à rapprocher les différents groupes sociaux, ethniques, religieux... en amenant tous les membres à collaborer. De plus, le fonctionnement des coopératives laitières, exigeant de leurs adhérents un comportement économiquement rationnel, a opéré une véritable révolution sociale dans les villages (responsabilités et rémunérations en fonction des compétences et non de la caste ou du statut social,...)
- 4) L'efficacité des services organisés pour le secteur laitier a inspiré aux villageois la prise de conscience de possibilités nouvelles de développement pour d'autres secteurs (services médicaux, crédit rural, planning familial). L'influence « égalitaire » et démocratique des coopératives laitières s'en trouve multipliée.
- 5) Les OF ont permis la maîtrise du marché du lait par un groupe d'organisations compétentes et collaborant avec les autorités nationales pour le développement du pays.

6) Elles ont entraîné la redistribution d'une partie des revenus élevés des consommateurs urbains au profit des producteurs ruraux.

7) Grâce au développement de la production et de l'industrie laitière, le pays a progressé vers une plus grande autonomie alimentaire.

7. Les critiques.

D'autres études, effectuées par des chercheurs indépendants du complexe coopératif laitier et n'ayant pas travaillé en collaboration avec celui-ci, se montrent beaucoup moins optimistes et parfois même très critiques, surtout en ce qui concerne les résultats pour les Etats autres que le Gujarat.

1) L'effet des OF sur le plan nutritionnel pour une grande partie de la population n'est pas bien connu et certainement pas aussi simplement positif que l'affirme la version officielle. La commercialisation du lait a privé de celui-ci beaucoup de consommateurs ruraux, ce qui porte particulièrement à conséquence pour les enfants et les femmes enceintes. D'autant plus que la gestion de la production laitière familiale devenue source de revenu est souvent passée sous la responsabilité des hommes alors qu'elle était traditionnellement du ressort des femmes. L'industrie laitière détourne du grand public une quantité croissante du lait qu'elle traite en le transformant en produits de luxe accessibles aux seuls privilégiés (chocolat, fromage,...).

2) Les producteurs déjà aisés profitent proportionnellement plus des avantages offerts par les coopératives. De plus ils y occupent la plupart des postes importants et la coopérative laitière ne fait que confirmer l'ordre social existant. Il n'est pas rare de voir les activités d'une coopérative détournées au profit de quelque notable se comportant en véritable propriétaire. La coopérative devient aussi facilement l'instrument d'un groupe social dominant, lui permettant d'accroître encore son influence.

3) Les bénéfices réalisés par les coopératives sont consacrés à des actions de prestige (bureaux luxueux,...) ou ne profitant qu'à leurs dirigeants ou leurs proches.

4) La politique d'amélioration du rendement du bétail laitier par introduction de sang Jersey et Holstein réduit la rusticité des bêtes, menant à des bilans économique et écologique défavorables, surtout dans le cas des petits producteurs (investissement lourd, concurrence alimentaire avec l'homme et le bétail de trait,...).

5) Les OF se basent sur des dons massifs en produits laitiers qui exigent l'installation d'une infrastructure de recombinaison de ces produits dont la capacité dépasse celle de la production locale, entraînant ainsi la dépendance du système vis-à-vis de l'approvisionnement extérieur; loin de réduire le recours à l'aide internationale, les OF l'institutionnalisent. Or la volonté politique de maintenir des prix relativement bas à la

consommation grâce à l'aide internationale dévalorise la production locale. L'augmentation de la production laitière nationale (de 21 à 30 millions t entre le début et la fin d'OF1) n'est due à OF1 que pour une partie minime (1 millions de t dans les zones couvertes par OF1).

6) La forme de quasi-monopole institutionnalisé du complexe coopératif laitier lui confère une dynamique propre qui l'entraîne vers des objectifs ambigus vis-à-vis de sa base populaire; objectifs et critères d'évaluation ne sont plus aussi clairs qu'au début des programmes. En fait, les OF apparaissent à certains comme des étapes du succès commercial de la firme AMUL ayant adroitement exploité toutes les ressources disponibles.

8. Conclusions.

Vaste controverse donc; nombreuses questions en suspens; mais nombre d'enseignements à tirer. Nous retiendrons particulièrement.

1) le développement rural remarquable lié au succès, dans certaines circonstances, d'une structure coopérative à plusieurs niveaux visant un but économique précis et fonctionnant de manière strictement démocratique; et les possibilités d'adapter cette structure à d'autres secteurs.

2) les échecs du même modèle de développement dans d'autres circonstances; et la méconnaissance de ces circonstances d'échec et de succès.

9 Bibliographie

- Fédération Internationale de Laiterie, 1983. International study of dairy cooperatives, Country case study: India. Bull. FIL-IDF, Doc. 155: 93-101
- Indian Dairy Corporation, 1983. Operation Flood, a reality. IDC, Baroda, 50 p.
- Kurien, V., 1977. Putting the instruments of rural development into the hands of the producers. NDDDB, Anand, 29.
- National Dairy Development Board, 1982. Integrated approach to dairy development: an overview. NDDDB, Anand, 54 p.
- Terhal, P. et Doornbos, M., 1983. Operation Flood: development and commercialization. Food policy, 8, (3), 235-239, et, avec une bibliographie plus complète
- Serneels, F., 1984. Le développement des coopératives laitières en Inde. Travail de fin d'études, Institut de Médecine Tropicale, Anvers (réf. ITMA/DIS-A-138/F/1984).

François Serneels, belge, Ingénieur agronome ULB, certificat de production et santé animales tropicales I.M.T

Abonnement/Subscription/Suscripción

Ordinaire / Gewone / Individuals / Ordinario: BF. 1200,— FB.

Etudiants / Studenten / Students / Estudiantes: BF. 800,— FB.

Par avion / Luchtpost / Air mail / Por avion: BF 250,— FB.

CCP / PCR / Post Cheque Account / Cuentas de cheque: 000-0003516-24

SGB / GBM / Bank Soc. Générale / Banca Soc. Générale: 210-0911680-29.