

I

(Communications)

COUR DES COMPTES

RAPPORT SPÉCIAL N° 6/87

sur

l'aide alimentaire à l'Inde de 1978 à 1985
 (opération Flood II)
 accompagné des réponses de la Commission
 (88/C 31/01)

(Observations au titre de l'article 206 bis paragraphe 4 du traité CEE)

TABLE DES MATIÈRES

	Points
1. Introduction	1.1 — 1.11
Objectifs et principes généraux de l'aide alimentaire de la Communauté	1.1 — 1.2
Objectifs spécifiques de l'opération Flood	1.3 — 1.6
Reproduction du modèle « Anand »	1.7 — 1.8
Sources d'information	1.9 — 1.11
2. Origine et utilisation des fonds dans le cadre de l'opération Flood II	2.1 — 2.48
Ensemble des ressources	2.1 — 2.2
Ressources provenant de l'aide alimentaire de la Communauté	2.3 — 2.9
Dépenses par type d'action	2.10 — 2.23
Actions en faveur de la production	2.12 — 2.23
Caractéristiques de la production indienne	2.12 — 2.14
État de réalisation des objectifs de l'opération Flood	2.15 — 2.23
Intrants techniques pour la production de lait	2.24 — 2.27
Fourrage vert	2.24 — 2.25
Aliments concentrés	2.26 — 2.27
Organisation des producteurs	2.28 — 2.36
Capacités de transformation et de transport	2.37 — 2.39
Commercialisation et distribution	2.40 — 2.48
Situation du marché	2.40 — 2.43
Position de Flood sur le marché	2.44 — 2.46
Marché du lait en poudre	2.47 — 2.48

3. Planification, supervision et suivi	3.1 — 3.7
4. Conclusions	4.1 — 4.5
	Pages
ANNEXE: Structure du modèle coopératif « Anand »	15
Réponses de la Commission	16 — 17

1. INTRODUCTION

Objectifs et principes généraux de l'aide alimentaire de la Communauté

1.1. L'aide alimentaire «classique», attribuée par la Communauté, répond aux situations dans lesquelles le déficit alimentaire à pallier ne présente pas un caractère d'urgence, et dans lesquelles également il existe une économie monétaire suffisamment développée. Les objectifs de ce type d'action, tels qu'ils sont exposés dans les règlements (CEE) n° 2750/75 et 3331/82 du Conseil respectivement du 29 octobre 1975 et du 3 décembre 1982 (1), concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire, sont notamment les suivants: «relever le niveau nutritionnel des populations bénéficiaires» et «contribuer au développement économique et social équilibré des pays bénéficiaires.» L'article 2 paragraphe 3 du règlement (CEE) n° 3331/82 stipule que: «L'octroi de l'aide alimentaire est, s'il y a lieu, subordonné à la mise en œuvre de projets de développement annuels ou pluriannuels et en priorité de ceux qui visent à favoriser la production alimentaire dans les pays bénéficiaires. Le cas échéant, l'aide peut contribuer directement à la réalisation de ces projets. Cette complémentarité peut être assurée grâce à l'utilisation des fonds de contrepartie, lorsque l'aide de la Communauté est destinée à la vente.»

1.2. La poursuite des objectifs définis implique que les produits qui sont l'objet de l'aide soient vendus à l'intérieur du pays bénéficiaire, à un prix tel que leur introduction sur le marché ne perturbe pas les conditions dans lesquelles s'écoulent des produits indigènes comparables. Ainsi, les efforts des agriculteurs locaux ne sont pas découragés. De plus, le produit financier de cette vente doit être intégralement consacré à des projets de développement

susceptibles, immédiatement ou à terme, de porter remède au déficit alimentaire dont souffre l'État bénéficiaire et auquel la Communauté souhaite remédier.

Objectifs spécifiques de l'opération Flood

1.3. À la fin des années 60, des excédents de produits laitiers de la Communauté ont été donnés à l'Inde par l'intermédiaire du Programme alimentaire mondial (PAM) pour être vendus à des laiteries du secteur public à Bombay, Calcutta, Delhi et Madras puis reconstitués avec du lait indigène. Le produit des ventes devait servir à développer, intensifier et transformer le système de production, de transformation et de distribution du lait assurant l'approvisionnement de ces quatre grands centres urbains. Ce projet, l'opération Flood I (Flood I) aurait dû être achevé vers le milieu de 1975. Il a duré jusqu'à 1981, chevauchant ainsi pendant trois ans l'opération Flood II (Flood II), qui avait débuté en 1978. Bien que la réalisation de Flood I ait demandé plus du double du temps prévu, le total des dépenses n'a été que de 23 % supérieur aux prévisions. Toutefois, les dépenses relatives aux installations de transformation ont représenté 54 % du total, c'est-à-dire le double de ce qui était prévu.

1.4. Flood II est le renforcement de Flood I et son extension à l'ensemble du pays, rendue possible par un prêt de l'Association Internationale de Développement de la Banque mondiale (AID) et une aide communautaire directe. En effet, suite à une demande du gouvernement indien, la Commission a présenté une communication au Conseil afin que ce dernier reconnaisse, lors d'une décision relative à l'attribution de l'aide alimentaire à l'Inde pour l'année 1978, «l'opportunité d'assurer à l'ensemble de l'opération Flood II la continuité qui est nécessaire à la réalisation de ses objectifs». Après consultation du Parlement, le Conseil a, en avril 1978, décidé de fournir l'aide alimentaire demandée par l'Inde pour 1978 et s'est parallèlement engagé à renouveler annuellement les fournitures jusqu'au terme de l'opération Flood II. Ce terme, initialement fixé à 1985, a été finalement étendu, par décisions successives jusqu'à 1987. Ce faisant, la Communauté reprenait à son compte, en plus des objectifs

(1) Les notes de renvoi sont regroupées à la fin du rapport.

généraux des opérations d'aide alimentaire communautaire, les objectifs spécifiques de l'opération Flood II qui, pour les principaux, lui avaient été présentés dans la communication précitée de la manière suivante:

- (a) améliorer les conditions de vie de dix millions de familles de producteurs de lait en accroissant la capacité de transformation de l'industrie coopérative laitière de 6,36 à 13 millions de litres de lait par jour (mlpj);
- (b) créer un réseau de distribution de lait couvrant 142 villes de plus de 100 000 habitants;
- (c) créer l'infrastructure nécessaire à la réalisation de programmes de promotion de la production laitière, tels que l'insémination artificielle, la production de vaccins, la fabrication d'aliments composés, etc.;
- (d) obtenir une ration alimentaire équilibrée du point de vue nutritionnel en portant la consommation quotidienne de lait par habitant à 180 grammes.

1.5. L'aide alimentaire de la Communauté était destinée à contribuer à l'élargissement du marché du lait et des produits laitiers et donc à encourager l'accroissement de la production locale, amenée à remplacer progressivement les denrées fournies par l'aide communautaire. Il était prévu qu'après le 31 mars 1984 les produits laitiers provenant de la Communauté ne seraient plus nécessaires.

1.6. L'opération Flood était perçue par l'opinion publique comme ayant d'autres objectifs encore plus ambitieux, tels que apporter concrètement aux plus démunis des agriculteurs un supplément substantiel de ressources et à la partie la plus pauvre de la population indienne un accès régulier à la consommation des produits laitiers. Or, quelle qu'ait pu être la façon dont l'opinion publique a perçu l'opération Flood, c'est exclusivement au regard des objectifs généraux de l'aide alimentaire communautaire, ainsi que des objectifs spécifiques à moyen terme de l'opération Flood II, que la Cour a procédé à l'évaluation des résultats atteints.

Reproduction du modèle « Anand »

1.7. L'opération Flood était destinée à reproduire à travers toute l'Inde le modèle décrit en annexe de coopérative de producteurs de lait « Anand » qui, fondée en 1946, doit son nom à la ville où elle se trouve, située dans

l'État du Gujarat. En 1965, cette organisation avait si bien réussi qu'un « National Dairy Development Board » (NDDB) fut créé à Anand sous la présidence du directeur général de la coopérative, avec pour mission d'encourager la diffusion du modèle coopératif.

1.8. Une « Indian Dairy Corporation » (IDC), propriété de l'État indien, a été créée dans la même région en 1970 pour promouvoir et financer le développement de la production laitière. Elle est chargée de la vente des produits laitiers fournis dans le cadre de l'aide, de l'utilisation du produit de la vente dans l'opération Flood, et de la gestion d'un pool de produits laitiers importés et indigènes permettant de fabriquer du lait reconstitué. Elle s'occupe également de la fourniture en gros de machines pour laiteries ainsi que de l'importation et l'exportation de bétail laitier. Elle a le même président, originaire de la coopérative « Anand », ainsi que le même conseil d'administration que le NDDB qui fournit, depuis 1965, de nombreux services d'assistance technique et avec lequel elle est généralement considérée comme conjointement responsable du projet. Dans les États et les territoires de l'Union, ce sont les fédérations de coopératives de producteurs laitiers existantes ou nouvellement créées qui mettent en œuvre les actions prévues par Flood II.

Sources d'information

1.9. Les statistiques officielles sur l'industrie laitière en Inde sont rares et peu fiables. Il n'existe pas de données sûres qui permettent de mesurer les variations de la production et de la consommation de lait. Les informations réunies de façon indépendante sur le secteur laitier organisé sont limitées, et le secteur non organisé, qui est beaucoup plus vaste, demeure un mystère à peu près total pour ce qui est de la production laitière, du rendement du cheptel laitier, et de la fabrication de produits laitiers. Tous ceux qui veulent procéder à des évaluations (PAM/FAO — Food and Agriculture Organisation -, BM — Banque mondiale -/ AID, la CEE ou même le gouvernement indien), éprouvent des difficultés à comparer les informations fournies par l'IDC/NDDB avec des données indépendantes fiables. La Cour a toutefois utilisé les sources d'information les plus variées et les moins controversées pour réduire les incertitudes propres à certaines d'entre elles, ainsi que ses propres relevés (notamment de prix) effectués sur place.

1.10. Les comptes de l'IDC et du NDDB sont contrôlés par des réviseurs d'entreprises établis sur place et nommés par le Contrôleur général de l'Union indienne. Certaines modalités relatives au contrôle des unions et fédérations de coopératives laitières sont prévues dans le cadre de Flood II, mais dans la plupart des États elles n'ont pas été mises en œuvre.

1.11. Les montants en roupies donnés dans ce rapport sont exprimés en « crores » (1 crore = 10 Mio). Il se trouve

que 10 Mio roupies (1 Cr Rs) équivalent à peu près à 1 Mio ECU, pour la période considérée, et bien que les taux de change aient connu des variations.

2. ORIGINE ET UTILISATION DES FONDS DANS LE CADRE DE L'OPÉRATION FLOOD II

Ensemble des ressources

2.1. Le *tableau 1* résume les informations données par les états financiers de l'IDC. Des remarques plus détaillées étant nécessaires au sujet du produit de l'aide alimentaire de la CEE à Flood II, les explications concernant le financement par d'autres sources sont fournies préalablement. Le point 2.1 du *tableau 1* fait référence au crédit AID de la Banque mondiale pour Flood II qui a été mis à disposition de l'IDC par le gouvernement indien sous la forme d'un prêt. Les fonds de contrepartie provenant de la vente des dons communautaires n'ayant jamais été totalement utilisés, et de beaucoup, (voir point 2.9), ont permis à l'IDC de préfinancer les actions couvertes par le crédit AID, mobilisable en fonction des dépenses effectuées, sans avoir besoin d'emprunter.

2.2. Une part importante des crédits accordés pendant les deux phases de l'opération Flood a été transmise à des organisations coopératives dans les divers États et territoires de l'Union indienne sous forme de prêts évidemment remboursables, de sorte que l'IDC dispose progressivement de fonds considérables à réemployer. Le point 2.3 du *tableau 1* montre que l'IDC a reçu pour Flood II un total de 67 Cr Rs de remboursements et d'intérêts de prêts provenant de Flood I.

Ressources provenant de l'aide alimentaire de la Communauté

2.3. C'est la vente sur le marché indien de l'aide alimentaire fournie par la Communauté qui devait engendrer la part principale des ressources nécessaires à l'opération Flood II. La valeur au prix mondial des quantités accordées figure au *tableau 2*.

2.4. S'agissant de la qualité des produits fournis, hormis le cas où l'Inde a reçu, en 1982, 5 000 tonnes de lait écrémé en poudre plus ancien que ce qui était prévu dans l'accord de fourniture (7 à 8 mois au lieu de 6), il n'a pas été recensé de divergences majeures entre la qualité de l'aide annoncée et celle mise à disposition de l'Inde. Cette situation

Tableau 1 — Source et utilisation des fonds dans Flood II

(Crores de roupies)

	Prévision en juin 1985 (1)	Réalisation en novembre 1985	
Recettes			
1. Engendrées par l'aide alimentaire de la CEE à Flood II			
1.1. Valeur (forfaitaire) de contrepartie	240	261	
1.2. Surplus de la réserve du Pool au 31. 3. 1985 (2)	—	89	
1.3. Intérêts sur les dépôts bancaires	—	87	437
2. Autres sources			
2.1. Prêt AID (via gouvernement de l'Inde)	173	109	
2.2. Subvention du gouvernement de l'Inde	—	4	
2.3. Remboursement des prêts de Flood I (38) et intérêts (29)	72	67	180
Recettes totales estimées	485	617	
Dépenses			
3.1. Dépenses pour les projets (3)	485	325	
3.2. Dépenses nettes sur d'autres projets du gouvernement de l'Inde	—	13	338
Excédent de recettes sur les dépenses			279
Soldes bancaires au 30. 11. 1985			239
Différence (4)			40

(1) Une note de la Commission COM(77) 541 final, indique pour la CEE 270 Mio USD, pour l'AID 200 Mio USD, Flood I refournissant 80 Mio USD.

(2) Dernières données disponibles.

(3) Analysées aux tableaux 2 et 3.

(4) Principalement des avances et prêts de l'IDC.

Tableau 2 — L'aide communautaire au prix mondial

Années.	Quantités (1 000 t)			Valeur au prix mondial (y compris transport) (1 000 ECU)
	Lait écrémé en poudre	Butteroil	Huile végétale	
1978	31 000	12 700	—	30 394
1979	31 000	12 700	—	33 429
1980	31 000	12 700	—	36 090
1981	36 000	12 700	—	72 325
1982	31 000	12 700	—	64 624
1983	35 000	11 200	500	64 140
1984	27 000	7 000	1 000	52 757
1985	20 000	5 000	—	35 905
Total	242 000	86 700	1 500	389 664

favorable s'explique tout d'abord par le fait que l'aide est mise à disposition de l'Inde au stade F.O.B. Ce pays prend donc livraison des produits dans les ports communautaires, est responsable du transport de l'aide, et a donc intérêt à soigner le transport et à vérifier, lui-même, avant embarquement la qualité des produits. À cette fin, un agent qualifié de l'IDC/NDDB a été chargé, à Bruxelles, de la surveillance en Europe, de la qualité de l'aide fournie. Depuis lors, l'Inde n'a jamais eu à déplorer de problèmes qualitatifs majeurs.

2.5. Le point 1.1 du *tableau 1* fait apparaître la valeur de contrepartie de l'aide communautaire à savoir 261 Cr Rs, reconnue par les autorités indiennes comme devant être investie dans l'opération Flood. À cette fin elles ont appliqué aux quantités reçues et commercialisées une valeur forfaitaire tacitement acceptée par la Commission. Cette valeur forfaitaire fixée en 1978 à un prix voisin du prix mondial s'en est peu à peu éloigné du fait de l'inflation et ne correspond plus du tout aujourd'hui à la réalité des prix pratiqués sur le marché indien. La Cour, en plaçant à la ligne 1.2 l'excédent comptable de 89 Cr Rs qui apparaît à la réserve du pool de commercialisation, souhaite appeler l'attention sur le fait que le produit réel de la vente de l'aide alimentaire communautaire a été au minimum de 350 Cr Rs, et peut être plus dans la mesure où les informations recueillies sur place indiquent que ces prix de vente sont de l'ordre du double de la valeur forfaitaire précitée. La réserve du pool constitue à cet égard, un supplément de trésorerie à celle résultant par ailleurs de la non-utilisation rapide des sommes effectivement reconnues par les autorités indiennes comme devant s'investir dans le cadre de l'opération Flood (voir point 2.9).

2.6. Mais surtout, la valeur de contrepartie reconnue est très inférieure « aux prix normalement pratiqués... pour des produits de qualité comparable » comme il est stipulé dans les « conditions générales » standard reprises dans les accords annuels de livraison signés par le gouvernement indien. Les prix du marché indigène sont environ le triple de la valeur forfaitaire, et, si l'aide communautaire distribuée avait été évaluée aux prix d'achat des produits indigènes,

elle aurait coûté aux fédérations de coopératives des États approximativement 650 Cr Rs. Il est clair que les autorités indiennes ont profité de la donation communautaire pour fournir à bas prix les laiteries en produits en fait subventionnés, favorisant ainsi une certaine baisse des prix de commercialisation, et exerçant par conséquent une pression à la baisse sur les prix à la production des produits indigènes.

2.7. Les principes communautaires applicables aux fonds de contrepartie auraient impliqué, pour éviter tout risque de perturbation du marché intérieur indien, que les produits soient vendus à ces prix indigènes et que l'intégralité de la recette soit portée au crédit du compte de contrepartie. Ce seraient alors 650 Cr Rs qui auraient pu être investis dans l'opération Flood au titre de l'apport communautaire.

2.8. Alors que les prévisions initiales portaient sur 485 Cr Rs au milieu de l'année 1985, les dépenses totales relatives au projet ne représentaient au 30 novembre 1985 que 325 Cr Rs, dont 153 représentaient des actions à financer par l'IDC et le gouvernement indien et 67 des fonds recyclés provenant de Flood I. Il ne restait ainsi que 105 Cr Rs à financer sur le produit de la vente de l'aide communautaire, c'est-à-dire 40 % de la valeur forfaitaire des quantités vendues par l'IDC.

2.9. Des fonds ayant été générés par l'aide communautaire beaucoup plus rapidement qu'ils n'étaient dépensés, l'IDC a pu accumuler des soldes bancaires très importants, qui ont rapporté un total de 87 Cr Rs d'intérêts (point 1.3 du *tableau 1*). Cela est entièrement imputable au financement communautaire, puisque pour les dépenses financées par l'AID et le gouvernement indien, il n'y a aucun versement d'avance, mais au contraire remboursement des dépenses effectuées. Il apparaît donc clairement que la vente de l'aide communautaire a entraîné l'accumulation de sommes très importantes (150-200 Mio ECU pendant la durée d'application de Flood II) qui n'ont pas été immédiatement utilisées à des fins de développement.

Dépenses par type d'action

2.10. Le **tableau 3** contient un rapprochement entre les dépenses prévues et les dépenses effectives par type d'action. Comme pour Flood I, les dépenses effectives sont concentrées sur la capacité de transformation.

2.11. Les cinq types d'actions, dont la mise en œuvre est assurée par les fédérations des coopératives laitières des États ou des territoires de l'Union, représentent, au 30 novembre 1985, 77 % du total. En 1984-85, 32 % du potentiel de la collecte et transformation du lait et 33 % de la consommation totale de lait se trouvaient au Gujarat. La production de poudre était même plus concentrée, avec 42 % de la capacité et 64 % de la production au Gujarat. Un sixième de la capacité totale de tous les projets relatifs à des laiteries et des usines de lait en poudre en voie de réalisation au 31 janvier 1985 se trouvait également au Gujarat, État à vocation laitière à partir duquel s'est développée l'opération Flood. De la même façon, les autres États où l'opération Flood s'est assez rapidement développée sont soit des régions naturellement favorables à la production laitière, soit des régions proches de grands centres de consommation, le Madhya Pradesh et le Punjab avec New Delhi, le Maharashtra avec Bombay et le Tamil Nadu et Andhra Pradesh avec Madras. En revanche, malgré la présence de Calcutta, l'opération Flood ne se développe que très lentement au Bengale occidental.

Actions en faveur de la production
(Voir point 8 du **tableau 3**).**Caractéristiques de la production indienne**

2.12. La population indienne, qui représente plus de 15 % de la population mondiale, vit sur 2,5 % de la superficie mondiale. Bien qu'elle ne dispose que de 0,5 % des pâturages mondiaux, elle est le troisième producteur mondial de lait, avec environ 6 % de la production mondiale pour quelque 18 % du cheptel mondial. La plupart des récoltes nécessitent la présence d'animaux de trait et pratiquement tous les transports de produits à la campagne sont effectués par chars à bœufs, de sorte que la fonction principale du zébu est de produire des bœufs et non du lait pour la population. L'animal normalement spécialisé dans la production de lait est la bufflesse, qui produit deux fois plus de lait d'une teneur en matières grasses beaucoup plus élevée et dont la progéniture mâle n'est vraiment adaptée qu'au travail dans les rizières. Une estimation datant de 1981 indiquait que 54 millions de vaches produisaient 42 % du lait indien, alors qu'un nombre moitié moins élevé de bufflesses en produisaient 55 %. Il y avait cependant 73 millions de bœufs pour seulement 8 millions de buffles.

2.13. La moitié des agriculteurs dispose de moins d'un hectare de terre arable chacun, le tout représentant moins

Tableau 3 — Dépenses par type d'action — Flood II
30 novembre 1985

Action	Description	Dépenses prévues 1978-85		Dépenses effectuées 30 novembre 1985		
		Rs. cr.	%	Rs. cr.	% de total réel	actions prévues
1	Capacité de transport et de transformation (*)	150	31	151	46	101
2	Intrants techniques pour la production du lait (*)	109	22	39	12	36
3	Commercialisation du lait (*)	54	11	26	8	48
4	Support aux coopératives villageoises	65	13	15	5	23
5	Planning, information, formation, recherche (*)	18	4	19	6	106
6	Mise en œuvre des projets	27	6	8	3	30
7	Réseau laitier national	35	7	18	6	51
8	Support aux infrastructures de contrôle des maladies et développement de la production laitière	26	5	24	7	92
9	Programme d'aliments supplémentaires	3	1	(0,7)	—	24
10	Pool central d'équipements laitiers (pour les actions 2, 3 et 5)	—	—	24	7	—
	Total	487	100	325	100	67

(*) L'exécution des actions 1-5 est assurée par les fédérations locales.

de 9 % du total. Les 15 % d'agriculteurs qui disposent de plus de quatre hectares de terre arable chacun possèdent 61 % des terres agricoles. La répartition de la propriété du bétail est un peu moins asymétrique que celle des terres. Néanmoins la « All India Rural Debt and Investment Survey » a établi que les 20 % d'agriculteurs les plus pauvres possèdent moins de 5 % du cheptel laitier du pays. D'après l'IDC, le revenu moyen des producteurs provenant des ventes de lait était en 1984-85 de 1716 Rs par an (\pm 170 ECU). Il est certain que de nombreux producteurs de lait, membres de coopératives (peut-être $\frac{2}{3}$ d'entre eux) gagnent moins de 1 000 Rs (\pm 100 ECU) par an en vendant leur lait.

2.14. En Inde, les bovins se nourrissent essentiellement d'un fourrage de très mauvaise qualité. Même dans les régions de forte production de lait, on cultive peu de fourrage vert et 4 % seulement des terres cultivées de l'Inde sont consacrées à cette culture. Des déchets agricoles, essentiellement des pailles fibreuses, sont généralement complétés par de petites quantités de tourteaux oléagineux et de fourrage vert. Les animaux de trait sont habituellement mieux nourris que les vaches, car l'agriculteur donne la priorité aux récoltes destinées à la consommation familiale ou à la vente.

État de réalisation des objectifs de l'opération Flood

2.15. En 1985, Flood II a assuré environ 6 % de la production laitière de l'Inde, soit moins d'un tiers de son objectif initial; cet objectif de 18,3 millions de litres par jour est maintenant reporté à 1990 (Flood III). Les constatations faites sur le terrain par la mission de la Cour, dans un nombre de cas limités (de l'ordre d'une douzaine, au Gujarat, dans l'Andhra Pradesh au Tamil Nadu, à Pondichéry, et au Cachemire) montrent que le prix au producteur est de l'ordre de 2,80 Rs le litre, le prix du lait au consommateur se situant lui-même aux environs de 4 Rs. L'ordre de grandeur de 2,80 Rs est susceptible de varier selon les États de l'Union, et selon la saison, dans une fourchette d'environ 20 %. Les indications statistiques dont il est possible de disposer confirment le caractère plausible de ces constatations.

2.16. Étant donné la forte élasticité de la consommation par rapport aux prix, toute tentative pour accroître les bénéfices des producteurs en augmentant les prix à la consommation n'aura d'autre effet que de réduire les ventes. De nouveaux produits peuvent offrir quelques possibilités d'expansion limitées aux coopératives de district les plus avancées (le NDDB et la coopérative d'Anand expérimentent la fabrication de différents puddings et confiseries). Néanmoins, les contraintes économiques que sont l'échelle réduite, les coûts élevés à la production et les faibles revenus des consommateurs sont susceptibles de limiter le développement futur de l'opération Flood. Il existe un risque réel que, dans les prochaines

années, les coopératives puissent se trouver confrontées à une demande effective insuffisante pour absorber la production de tous leurs membres.

2.17. La présentation initiale de l'opération Flood et de nombreux documents établis par l'IDC/NDDB insistent sur le fait que les actions auraient bénéficié aux petits paysans, aux agriculteurs marginaux et aux ouvriers agricoles. Cependant, les études existantes ne permettent pas de répondre parfaitement à cette question. Certaines d'entre elles, il est vrai, semblent démontrer que, lorsque les membres défavorisés d'une communauté rurale bénéficient de prêts bonifiés, ils n'obtiennent pas des animaux de la meilleure qualité et n'acquièrent pas les moyens de les nourrir de façon appropriée. Il est rare que l'agriculteur sans terre ou marginal puisse disposer d'un capital suffisant pour acheter des animaux de bonne qualité et d'un fourrage abondant et bon marché pendant toute l'année. Compte tenu des besoins en fourrage et en capital, les producteurs de lait plus importants ont un avantage réel. Même au Gujarat, les programmes subventionnés par le gouvernement et ceux mis en œuvre par les organisations non gouvernementales (ONG) pour aider les paysans pauvres à s'établir comme producteurs de lait n'ont eu qu'un succès très limité.

2.18. Dans le cadre de Flood I, l'augmentation de la production, pour laquelle aucun objectif spécifique n'a été publié supposait l'augmentation des rendements du cheptel laitier par une meilleure alimentation (augmentation du volume et/ou de la qualité des récoltes de fourrage et production d'aliments concentrés), amélioration des services sanitaires (grâce à un programme de soins vétérinaires et un service d'urgence réservé aux membres des coopératives) et une amélioration du bétail par la sélection et le croisement des zébus avec des animaux étrangers à plus haut rendement, au moyen de l'insémination artificielle. L'opération Flood II devait étendre ces mesures à l'ensemble du pays; elle prévoyait la création, parmi les 34 millions d'animaux auxquels devait s'étendre le système coopératif, d'un « cheptel laitier national » comportant 15 millions de vaches améliorées, afin de relancer la production laitière nationale de façon décisive.

Rendement du cheptel laitier

2.19. Le rapport annuel 1984-85 de l'IDC mentionne l'augmentation rapide des collectes de lait Flood au cours des quatre dernières années et, tout en reconnaissant qu'elle « est en partie due à l'extension des zones et du nombre d'exploitants concernés », fait état d'études réalisées par l'Indian Institute of Public Opinion en mars/avril 1984 dans 17 zones laitières rurales de l'opération Flood I, études selon lesquelles « l'augmentation de plus de 25 % du rendement par animal entre 1977 et 1984 est le profit le plus important qui ait été tiré de l'extension des coopératives de type Anand ». Cela correspond cependant à un taux d'augmentation annuelle inférieur à 3,5 %, qui résulte des effets combinés d'un marché garanti pour le lait des

producteurs et des actions Flood de promotion de la production dans les régions où elles ont été réalisées avec le plus d'intensité. En outre, ce taux est inférieur à celui de l'augmentation moyenne revendiquée pour la production totale de lait en Inde, à savoir 4 % par an de 1971-1972 à 1982-1983. Il est donc probable que l'opération Flood n'a pas eu d'incidence sensible sur le rendement moyen du cheptel laitier. L'augmentation des collectes Flood ne traduit guère un accroissement notable de la production qui serait dû au projet, mais, pour l'essentiel, un transfert d'approvisionnement d'autres opérateurs publics ou privés du secteur laitier.

2.20. Le **tableau 4** retrace la réalisation de l'opération Flood II pour trois types de mesures de promotion de la production (organisation de services vétérinaires, amélioration de la race par insémination artificielle, production et vente d'aliments pour bétail).

Services vétérinaires

2.21. Un service vétérinaire régulier et un service d'urgence rattachés à chaque coopérative apportent une aide précieuse aux producteurs de lait concernés par les opérations Flood; ces services sont gratuits ou peu onéreux. Mais 16 000 coopératives villageoises englobées dans les opérations Flood (41 % du total) ne disposent toujours pas de services vétérinaires. La proportion des coopératives comportant un tel service varie considérablement, même entre les États les plus importants, de plus de 80 % dans le Kerala, le Punjab et l'Uttar Pradesh à moins de 20 % en Andhra Pradesh et Haryana.

La fièvre aphteuse

2.22. La fièvre aphteuse, endémique en Inde, a incontestablement des effets graves sur le cheptel laitier; dans le cadre de l'opération Flood ce problème a commencé à retenir l'attention en 1978. Le Royaume-Uni a contribué à la création à Hyderabad d'une unité de production de vaccin commercial contre la fièvre aphteuse sous l'égide de l'IDC, en versant environ 4 Cr Rs sur le coût estimatif de 18 Cr Rs. Trois établissements (bénéficiant aussi des connaissances de spécialistes étrangers) produisaient déjà à moins de 25 % de leur capacité. Bien qu'à long terme il puisse être nécessaire de disposer de la capacité d'un quatrième établissement, il ne s'imposait pas dans l'immédiat d'y investir des ressources de l'IDC.

L'insémination artificielle et le « cheptel laitier national »

2.23. Le programme d'insémination artificielle mis en œuvre par l'opération Flood a pour objectif de créer un

« cheptel laitier national » de vaches améliorées (croisées avec des races étrangères) et de bufflesses sélectionnées. La politique de croisement a été lancée sur une grande échelle sans qu'il ait été procédé à des essais pour comparer les avantages et les inconvénients liés à l'introduction de races étrangères. Les bufflesses et le cheptel indigène sont reconnus aptes à convertir de façon efficace du fourrage de mauvaise qualité en lait à teneur en matières grasses relativement élevée. Les bufflesses sont préférées dans les régions où Flood est le mieux implanté, notamment au Gujarat et au Tamil Nadu. Une minorité de membres des coopératives a choisi d'investir dans des vaches croisées avec des races étrangères qui demandent un haut niveau de soins et de nourriture pour atteindre leur potentiel élevé de production. En 1984, dans 17 des zones laitières rurales de Flood I, 4,4 % seulement des animaux étaient issus de croisements. Au 30 septembre 1985, l'enregistrement des résultats du programme d'insémination artificielle faisait état de 760 620 génisses améliorées, alors que les prévisions initiales portaient sur 15 millions.

Intrants techniques pour la production de lait (Voir points 2 et 9 du tableau 3)

Fourrage vert

2.24. L'Inde a longtemps connu une pénurie de fourrage vert qui s'est traduite par des prix élevés. Le rapport de la Banque mondiale pour 1978 indiquait que « Compte tenu des prix actuels et de leur évolution prévisible, les exploitants ont tout intérêt à cultiver plutôt qu'à acheter l'ensemble des produits alimentaires nécessaires à leur bétail ». La disponibilité d'herbages ou de fourrages en quantité suffisante est en réalité le seul facteur déterminant pour le producteur de lait.

2.25. L'opération Flood visait à améliorer la qualité et à augmenter la quantité de fourrage vert en offrant des semences sélectionnées. Cependant, seuls les grands exploitants et ceux dont les terres sont irriguées peuvent cultiver des plantes fourragères ou en pratiquer la culture dérobée. Les petits producteurs récoltent bien des herbes fourragères naturelles, mais la paille et les autres déchets agricoles forment l'essentiel de la nourriture du cheptel laitier.

Aliments concentrés

2.26. L'Inde exporte 1 Mio. de tonnes de tourteaux oléagineux par an (environ 1/3 de la quantité extraite des graines oléagineuses au niveau national), en grande partie pour l'alimentation du bétail européen surproducteur. La faiblesse relative du pouvoir d'achat local se reflète

Tableau 4 — Action de développement de la production laitière dans Flood II

Sociétés coopératives laitières existantes 9.85	Service vétérinaire		Insémination artificielle		Veaux nés de femelles améliorées 30. 9. 85 (1 000)	Alimentation équilibrée pour le bétail				
	Sociétés coopératives laitières couvertes 9.85	% des sociétés coopératives laitières	Sociétés coopératives laitières avec i.a. 9.85	% des sociétés coopératives laitières		Capacité des usines en t/jour 30. 3. 85	Tonnes produites 1984-85	% d'utilisation annuelle des usines (1)	Sociétés coopératives laitières vendant des aliments 30. 9. 85	
									unités	%
39 486	23 407	59	8 254	21	760,6	3 289	384 884	47	19 591	50

(1) Fonctionnant 250 jours.

Tableau 5 — Développement des organisations coopératives dans l'opération Flood

Flood I, 1979 (1)		Opération Flood II									
Zones laitières couvertes	Sociétés coopératives laitières organisées (nombre) (2)	Zones laitières (unités)			Sociétés coopératives laitières (unités)			Membres coopératifs (1 000s)			Nombre moyen de membres par coopérative
		Prévu (3)	Résultats		Prévu (3)	Résultats		Prévu (3)	Résultats		
			Couvertes 9.85	%		Progrès 9.85	%		Progrès	%	
25	10 069	175	146	83	70 356	39 486	56	10 192	3 995	39	101

(1) Source: PAM, FAO, Gouvernement de l'Inde, rapport de mission septembre 1979.

(2) Y compris 1 284 sociétés coopératives laitières reprises par Flood I hors du système Anand (Gujarat 4, Haryana 124, Maharashtra 457, Punjab 21, Tamil Nadu 457).

(3) Le total comprend le plan Mizoram (pas de résultats) — une zone laitière, 30 sociétés coopératives laitières, 1 000 membres.

également dans la sous-utilisation — excepté au Gujarat et au Punjab — des fabriques d'aliments équilibrés pour le bétail mises en place dans le cadre de l'opération Flood (voir *tableau 4*). Cette sous-utilisation semble résulter davantage de l'incapacité des producteurs de lait à acheter que de la disponibilité d'aliments concentrés alternatifs au niveau local.

2.27. Au 31 mars 1985, des fabriques d'aliments équilibrés pour le bétail capables de produire 3 289 tonnes par jour avaient été construites dans le cadre de l'opération Flood. La capacité des projets en cours était de 800 tonnes par jour. Les deux cinquièmes des fabriques opérationnelles se trouvaient au Gujarat où 76 % de la capacité étaient utilisés. Au Punjab, le taux d'utilisation annuelle de l'installation était de 75 % et au Maharashtra de 47 % seulement. Dans les dix autres États disposant de telles installations, le taux d'utilisation se situait entre 10 et 32 %.

Organisation de producteurs

2.28. Tandis que l'opération Flood I visait à développer les coopératives du type Anand jusqu'au niveau des unions de district dans les zones laitières rurales qui approvisionnent les laiteries du secteur public sur les marchés des quatre grands centres urbains, l'opération Flood II devait introduire la structure à trois éléments du modèle Anand jusqu'au niveau des fédérations, en principe sur l'ensemble du territoire indien. Les deux phases de l'opération Flood étaient destinées à absorber et à convertir en modèle Anand les laiteries coopératives d'un autre type et les entreprises laitières du secteur public.

2.29. Le *tableau 5* retrace l'évolution de l'organisation coopérative dans le cadre de l'opération Flood. L'objectif visé en matière d'adhésion n'a été atteint qu'à 39 % dans le cadre de Flood II.

2.30. À la différence de la coopérative d'Anand, qui s'est développée dans un contexte favorable sur une période de 25 ans avant l'opération Flood, des fédérations et des unions tout à fait nouvelles ont été créées, dans lesquelles les employés, désignés par le pouvoir politique local ou régional, prennent des décisions qui devraient relever de représentants des producteurs. Il peut s'agir là d'une conséquence inévitable et temporaire de la décision politique visant à étendre rapidement l'opération Flood, mais il n'en demeure pas moins que les niveaux supérieurs de la structure coopérative ne jouent guère qu'un rôle symbolique. Toutefois, au niveau des villages, les coopératives reflètent la structure traditionnelle de la propriété foncière, ce qui leur donne une base solide.

2.31. La force du système par rapport au commerce traditionnel du lait réside d'une part dans le fait que le producteur a l'assurance de vendre l'intégralité de sa

production à un prix avantageux, sans grandes fluctuations saisonnières, et d'autre part dans la fixation de prix qui encouragent la recherche de la qualité et qui, grâce à une transformation et à une commercialisation modernes et efficaces du produit, offrent au consommateur la garantie d'une dépense raisonnable. Cependant, la lenteur avec laquelle les objectifs fixés en matière de collecte sont réalisés est telle que d'autres modes de relation producteur/consommateur offrent à de nombreux producteurs des avantages comparables.

2.32. Les coopératives Flood ne prêtent pas à leurs membres, même pour l'achat de bétail laitier. Bien que de nombreux petits producteurs de lait aient eu accès à des prêts accordés par des instituts de crédit pour l'achat de bétail, parfois assortis de généreuses subventions du gouvernement, le pourcentage d'emprunteurs défaillants a été élevé, souvent en raison de l'insuffisance des ressources permettant d'alimenter les animaux achetés et de leur assurer des soins appropriés.

2.33. Le modèle Anand comporte le paiement quotidien de la coopérative du village à l'exploitant, mais de nombreuses coopératives ne disposaient pas de ressources suffisantes pour ce faire, et étaient donc désavantagées par rapport aux entreprises privées de collecte de lait. En 1981, l'IDC a commencé à accorder des prêts en fonds de roulement aux unions et aux fédérations, d'abord en contrepartie de stocks de produits laitiers, puis par des avances non garanties. En dépit de ces prêts, le système Anand de paiement quotidien aux exploitants ne s'est pas encore généralisé. Il s'agit cependant d'une incitation majeure à l'adhésion aux coopératives et les responsables du projet sont parfaitement conscients de son importance.

2.34. L'IDC/NDDB a fait état de retards dans la mise en œuvre de l'opération Flood, dus à des difficultés avec les autorités des États, souvent influencées par les intérêts du secteur privé. Dans certains cas, de nouvelles fédérations ont dû supporter les dettes de laiteries du secteur public qu'elles avaient acquises. Cependant, on peut s'étonner que l'aide financière de l'IDC, octroyée à des conditions très intéressantes, n'ait pas eu d'effet stimulant plus marqué.

2.35. L'IDC/NDDB est loin d'avoir obtenu le succès escompté avec l'extension de l'opération Flood à l'ensemble du pays. Dans le cas de Flood I, 79 % du nombre total de coopératives étaient regroupés dans trois des dix États (Gujarat 43 %, Tamil Nadu 24 % et Maharashtra 12 %). En septembre 1985, ces mêmes États comptaient 39 % des coopératives de Flood II et 59 % du total des membres. Une autre partie, représentant 25 % du total, se trouvait dans les États où une évolution sensible s'était auparavant produite dans le cadre de projets financés en dehors de l'opération Flood.

2.36. Les prix payés aux producteurs varient d'un État à l'autre, mais peu à l'intérieur d'une même fédération. Ils sont normalement stables, ceux de la saison des pluies représentant environ 80 % de ceux de la saison sèche. Les

producteurs de l'ouest et du nord obtiennent généralement un meilleur prix que ceux de l'est et du sud, où les coûts de production sont bas. Généralement, les prix de collecte Flood ont été concurrentiels avec ceux du secteur privé traditionnel, sauf à proximité des villes et notamment de Delhi et de Calcutta. Les produits laitiers peu coûteux importés sous forme de dons et provenant du pool IDC, ont permis aux laiteries Flood à Calcutta et à Delhi d'offrir du lait liquide aux consommateurs à des prix modestes approuvés par les autorités. Cela a maintenu les prix à la collecte à proximité de Calcutta et de Delhi à des niveaux qui n'incitaient pas à adhérer aux coopératives Flood. La collecte dans ces régions reste faible et la demande de produits importés pour reconstitution reste élevée. De ce fait, les besoins en transport de lait à longue distance se sont accrus, en particulier à partir du Gujarat et du nord Maharashtra vers Calcutta et Delhi.

Capacités de transformation et de transport (Voir points 1, 6 et 7 du tableau 3)

2.37. Le développement des capacités de transformation et de transport du lait a été la caractéristique la plus marquante de l'opération Flood. L'IDC/NDDDB a supervisé avec succès un grand programme d'investissement en capital. En 1984-85, la capacité totale d'absorption de lait cru du projet atteignait 8 775 000 litres par jour et une production moyenne de 5 920 000 litres par jour, soit un taux d'utilisation des capacités de 67 % pour l'ensemble de l'année. En 1985, après la mousson, l'offre a dépassé la capacité de transformation et les collectes de lait ont dû être suspendues dans certaines coopératives Flood du Rajasthan, du Maharashtra et du Tamil Nadu. Pendant le meilleur mois après la mousson, il a été indiqué une utilisation moyenne des installations de transformation de 90 %.

2.38. Une telle concentration des capacités de traitement du lait collecté, autour d'un petit nombre d'unités modernes, impliquait bien évidemment un développement des capacités de transport. Un réseau de distribution national a été créé à cet effet. L'investissement total de l'IDC dans ce réseau est de 17,7 Cr Rs. La capacité de transport routier et ferroviaire est de 11 millions de litres, 2,5 millions de litres étant en commande. Des entrepôts d'une capacité de plusieurs milliers de tonnes de lait écrémé en poudre, de butteroil et de beurre ont été construits par l'IDC à Bombay et à Calcutta.

2.39. Grâce au réseau national, l'IDC a de grandes facilités pour transférer les approvisionnements d'une union ou d'une fédération à une autre. Cela a permis de compenser dans une certaine mesure le très lent développement des zones laitières rurales près de Calcutta et de Delhi, puisque le lait pouvait être fourni à ces marchés notamment à partir du Gujarat et du Maharashtra. Néanmoins, il eut été inutile de donner au réseau sa dimension actuelle et le coût de sa mise en œuvre eut été plus modeste si le

développement à proximité de Calcutta et de Delhi avait été mieux réalisé.

Commercialisation et distribution

Situation du marché

2.40. Bien que les deux tiers des protéines animales en Inde, pays largement végétarien, proviennent du lait, la distribution de la consommation de ces protéines est fortement asymétrique. À la fin des années 1970, le revenu par personne et par jour dans les grands centres urbains n'était que légèrement supérieur au prix du litre de lait, à savoir 4 roupies ($\pm 0,4$ ECU). En 1981, on a observé que même dans la riche métropole de Bombay, 14 % de la population n'avaient pas du tout les moyens d'acheter du lait et que 50 % ne pouvaient acheter qu' $\frac{1}{3}$ de la ration quotidienne recommandée de 200 grammes. En 1982, le NDDDB faisait état d'une consommation de 226 grammes par personne et par jour dans les grands centres urbains, tandis que pour 40 % des habitants des zones laitières rurales qui approvisionnent les villes, elle n'était que de 125 grammes par personne et par jour et, pour les 60 % restants, de 70 grammes en moyenne seulement. La consommation moyenne de lait (y compris les produits laitiers) par personne et par jour en 1985 se situait très probablement entre 130 et 140 grammes, chiffres nettement inférieurs à l'objectif de 180 grammes visé par l'opération Flood.

2.41. Le système « traditionnel » de vente du lait, qui continue d'absorber la majeure partie de la production indienne, est fondé soit sur la transformation, au niveau du producteur/transformateur de village, du lait en produits pouvant être conservés sans réfrigération sous un climat chaud (ghee, lait caillé, paneer, confiseries), soit sur la vente dans la même journée du lait liquide dans les localités avoisinantes, généralement par des vendeurs à bicyclette. La pasteurisation est exceptionnelle et la population est habituée à faire bouillir le lait.

2.42. La demande de lait se caractérise par une forte élasticité par rapport aux prix et reste en grande partie insatisfaite en raison de la faiblesse considérable du pouvoir d'achat. Lorsque les pouvoirs publics bloquent le prix du lait, ce qui est arrivé à diverses reprises dans les grandes agglomérations, notamment à Calcutta et à Delhi, les transformateurs sont incités à privilégier, au détriment du lait de consommation, les produits transformés.

2.43. Indépendamment même de tout blocage des prix, il existe actuellement une tendance à développer les investissements permettant d'augmenter la part de la production laitière collectée qui est écoulée sous forme de produits transformés (produits indiens traditionnels, tels le ghee,

mais aussi crèmes glacées, yaourts, chocolats, etc.). Il semble que cette tendance se fonde, non seulement sur la volonté d'échapper à d'éventuelles distorsions de prix à la consommation, mais surtout sur la conscience que le marché tout entier des produits laitiers est étroit, et que tout élargissement de la gamme des produits offerte permet d'en reculer les limites. Ceci démontre que l'on approche du seuil de saturation de la partie solvable des besoins s'agissant de la consommation du lait liquide.

Position de Flood sur le marché

2.44. L'étendue réelle de la pénétration de l'opération Flood sur le marché du lait et des produits laitiers n'apparaît pas clairement. Les rapports annuels de l'IDC montrent qu'au cours des cinq dernières années les ventes Flood ont augmenté de près de 8 % par an sur les marchés des grands centres urbains qui ont connu une croissance rapide; ces ventes s'élèvent actuellement à quelque 3 000 000 litres par jour (environ 1 décilitre par habitant). Si la moyenne de la consommation laitière par habitant dans les grands centres urbains est aussi élevée que l'a déclaré le NDDB, la part de marché des grands centres urbains s'élèverait à quelque 40 %. Pour Bombay et Madras, ce pourcentage serait, selon le comité d'évaluation du gouvernement indien, supérieur à 50 % pour 1983-84, mais Delhi et plus particulièrement Calcutta ont connu des problèmes plus importants d'organisation et de collecte. D'après d'autres indications données par Flood, le chiffre des ventes à d'autres villes et grandes villes est de 2 000 000 litres par jour, ce qui porte le total des ventes dans les centres urbains en 1984-85 à environ 5 000 000 litres par jour. Cela représente un tiers du total des ventes dans les centres urbains en 1978 tel qu'il a été estimé par la Banque mondiale et probablement un quart environ des ventes effectives dans les centres urbains.

2.45. Flood approvisionne 290 villes et grandes villes. Cependant, même au Gujarat il apparaît clairement qu'une grande quantité de lait liquide continue d'être acheminée dans les grandes villes par le secteur privé. La faiblesse relative de l'organisation coopérative des producteurs laitiers à proximité des centres urbains reflète la puissance du commerce traditionnel. Le fait que le secteur privé demeure important, même dans des régions où Flood est implantée depuis 15 ans, indique également que les consommateurs trouvent les produits proposés par ce secteur d'une qualité acceptable et d'un prix concurrentiel.

2.46. L'Inde a pratiquement atteint l'auto suffisance en matière d'approvisionnement laitier aux prix actuels à la consommation, notamment pour le lait liquide. L'opération Flood produit à présent suffisamment de lait écrémé en poudre pour couvrir les besoins en lait liquide reconstitué pendant la saison sèche, mais continue de s'appuyer sur les dons communautaires pour la reconstitution, préférant utiliser son propre lait liquide pour la fabrication d'autres produits laitiers, tels que la crème glacée, le fromage, le beurre, le ghee et les aliments pour nourrissons, produits

plus intéressants, parce qu'ils subissent moins le contrôle des prix et la concurrence du commerce « traditionnel ».

Marché du lait en poudre

2.47. En 1980-1981, les collectes de lait Flood dans les régions rurales s'élevaient à quelque 935 000 t, et en 1984-1985, à 2 111 000 t, dont un tiers environ a été commercialisé en dehors des quatre grands centres urbains. Les laiteries situées dans les grands centres urbains ont vendu près de 3 000 000 litres par jour mais cette quantité était constituée à plus de 35 % par du lait reconstitué. L'IDC a indiqué que la production de lait en poudre dans le cadre de Flood s'était élevée à 274 350 t du 1^{er} avril 1980 au 31 mars 1985. Dix-sept pour cent seulement (45 718 t) ont été mis en commun dans le pool IDC avec les dons de la Communauté. En 1983-1984, le ministère de l'Agriculture a estimé la production indigène totale de poudre à 93 000 t, dont 59 000 t produites par les entreprises Flood (40 % de lait écrémé en poudre, 49 % de lait en poudre pour nourrissons et 11 % de lait entier en poudre).

2.48. Les importations communautaires sous forme de dons ont permis aux unions de coopératives d'utiliser leurs excédents de la saison des pluies, non pour la reconstitution de lait liquide à la saison sèche, mais bien pour la production d'autres produits, moins tributaires des contrôles des prix et souvent plus rémunérateurs que le lait liquide. Parmi ces produits, l'un des plus vendus par « ANAND » est la poudre de lait pour l'alimentation des nourrissons. Or, la Cour a constaté que 30 000 tonnes au moins de lait écrémé en poudre en provenance de la Communauté avaient été dirigées vers d'autres laiteries que les « metropolitan dairies », y compris des fabriques d'aliments pour nourrissons. En outre, la plus grande partie des dons de buttermilk a été vendue comme huile alimentaire, le lait écrémé en poudre étant utilisé isolément pour « allonger » ou « adoucir » le lait indigène à haute teneur en matières grasses. On ne peut donc exclure — sans pourtant pouvoir l'affirmer — l'utilisation de quantités importantes de poudre de lait écrémé pour la fabrication des aliments pour nourrissons. On peut aussi y trouver l'indication que, s'agissant des besoins solvables en lait liquide, l'opération Flood est maintenant en mesure de produire elle-même l'équivalent du lait écrémé en poudre jusqu'ici fourni par la Communauté.

3. PLANIFICATION, SUPERVISION ET SUIVI

3.1. La contrepartie financière provenant de la vente locale des produits fournis au titre de l'aide alimentaire s'avère fort inférieure à la valeur marchande de ces produits. La valeur des dons en marchandises de la Communauté a été fixée, pour la contrepartie financière du projet, à un niveau nettement inférieur au prix de vente par

l'IDC. Le prix de vente a été lui-même fixé au-dessous du prix plancher des produits indigènes. Par conséquent, les fonds affectés à l'investissement, ne constituent qu'une partie de la contrepartie effectivement obtenue par l'IDC et les fédérations de coopératives. S'il semble bien que tous les fonds effectivement générés contribuent au développement de l'industrie laitière, en revanche la contribution communautaire aux fonds de contrepartie a été nettement sous-estimée dans les comptes de l'IDC, et les autorités indiennes n'ont pas respecté les « conditions générales » régissant les envois d'aide alimentaire, qu'elles avaient acceptées.

3.2. La majeure partie des fonds générés en vue de l'opération Flood II par la vente des dons de marchandises communautaires ont produit des intérêts qui se sont accumulés sur le compte bancaire de l'IDC, dont les dépôts au 30 novembre 1985 s'élevaient à 239 Cr Rs. Ces fonds n'ont nullement contribué aux actions d'aide communautaire au développement en Inde. Si Flood II avait réellement besoin du lait en poudre mais pas de tous les fonds générés par sa vente, il devait être possible de trouver d'autres projets de développement à financer à l'aide de l'excédent. Si les fonds générés étaient susceptibles d'être ultérieurement affectés au projet, rien n'empêchait de les prêter dans le cadre d'actions de développement.

3.3. En fait, la planification de l'opération Flood apparaît être dans de nombreux cas insuffisante et inappropriée. Grâce aux ressources techniques et administratives dont dispose le NDDDB, la Commission aurait dû pouvoir obtenir des propositions définissant des objectifs quantitatifs et un calendrier plus précis et réaliste, avant d'accorder son aide. Les plans optimistes ont cependant justifié l'abondance des crédits et la grande liberté laissée au NDDDB pour la gestion du projet.

3.4. Pour assurer le suivi de Flood, la Commission s'est fondée principalement sur les rapports réguliers des responsables du projet et sur de brèves visites de ses propres représentants. Des évaluations effectuées par le PAM/FAO et, en 1984, par un comité désigné par le gouvernement indien ont fourni des informations supplémentaires.

3.5. Ni le suivi, ni l'évaluation n'ont été entièrement satisfaisants. Même le comité d'évaluation du gouvernement indien, qui dépendait moins des responsables du projet que les contrôleurs étrangers pour obtenir ses informations, n'a pu apprécier pleinement le projet par manque d'éléments de comparaison et a observé que l'absence totale de données de base le gênait dans ses travaux. Bien qu'il ait mis au jour certains problèmes et présenté des propositions constructives, aucune de ses recommandations n'a été mise en œuvre.

3.6. Une part réduite des fonds de contrepartie aurait suffi à financer une évaluation approfondie. De nombreux enseignements auraient également pu être tirés d'autres projets d'industrie laitière en Inde. Flood II a repris des projets de la Banque mondiale réalisés au Rajasthan, au Karnataka et au Kerala, et il y avait d'autres projets

importants en dehors de l'opération Flood. Une étude sur des divers aspects de l'augmentation des collectes de lait au Maharashtra au cours des dernières années aurait pu fournir matière à des comparaisons utiles.

3.7. Bien que la Commission ait été consciente de l'existence de montants élevés de fonds inutilisés et du caractère inadéquat de la base d'évaluation des fonds de contrepartie, aucune mesure destinée à s'attaquer à l'un de ces problèmes n'est intervenue. C'est seulement en 1986 que la Commission, confrontée à une demande d'aide de l'Inde pour une opération Flood III, a entrepris, conjointement avec la Banque mondiale, une évaluation dont les résultats concordent généralement avec les analyses de la Cour.

4. CONCLUSIONS

4.1. Les livraisons, en quantité et en qualité, ont été dans l'ensemble conformes à ce qui était prévu. Ce résultat est à mettre au crédit de l'organisation *ad hoc* montée à Bruxelles, comportant la participation à plein temps d'un fonctionnaire de la représentation permanente indienne, pour la vérification des produits avant l'embarquement. Et, si l'on se réfère aux principes généraux sur lesquels se fonde l'aide alimentaire « classique » de la CEE (voir points 1 et 2), la participation de la Communauté à l'opération Flood mérite, dans l'ensemble, une appréciation positive, surtout si on la compare à certaines opérations d'aide alimentaire menées par la Communauté en faveur d'autres pays bénéficiaires. En effet, des quantités considérables de poudre de lait et de butteroil, pendant un nombre d'années appréciable, ont pu venir s'ajouter aux ressources alimentaires de l'État bénéficiaire en comblant une partie de son déficit alimentaire sans que les conditions normales de marché, dans l'union indienne, pour les produits concernés, aient été trop fortement perturbées. Une contrepartie financière appréciable a pu être dégagée qui a permis de financer, dans le secteur de la production, de la transformation, et de la commercialisation du lait et des produits laitiers, des investissements importants, dont l'utilité globale est indéniable. Le fait que la production indigène de lait et de produits laitiers n'ait pas été découragée, mais à tout prendre plutôt encouragée, doit tout particulièrement être souligné.

4.2. Toutefois, si l'on se réfère aux objectifs spécifiques de l'opération Flood (voir point 4), force est de constater qu'ils n'ont été que très partiellement atteints: l'accroissement du rendement du cheptel laitier, l'augmentation de la consommation laitière par habitant, les avantages pour les pauvres des zones rurales et urbaines, l'amélioration de l'approvisionnement du marché des grands centres urbains, l'adhésion des producteurs laitiers aux coopératives, l'extension du modèle Anand à l'ensemble du territoire indien. Il faut regretter que, dans les notes de présentation des propositions d'allocation présentées au Comité d'aide alimentaire pour avis, la Commission se soit trop souvent

référée à des documents indiens trop optimistes, au lieu d'effectuer elle-même ses propres évaluations.

4.3. De manière générale, compte tenu de l'état actuel de la structure des prix et des revenus en Inde, on constate que si l'opération Flood II a atteint nombre des objectifs qu'il lui était effectivement possible d'atteindre, en même temps elle a atteint les limites du marché solvable. Avec une échelle des revenus de la population indienne pour l'instant stabilisée et un coût de production du litre de lait, au niveau de l'exploitant agricole, lui aussi stabilisé à un niveau assez élevé, la question des débouchés solvables, au niveau de l'ensemble du territoire de l'union indienne, a maintenant commencé à se poser. Dans quelques zones géographiques, il existe encore des débouchés à prospecter, de même qu'une diversification accrue des produits transformés à partir du lait peut encore élargir quelque peu ceux qui existent. Mais dès maintenant sont apparus plusieurs facteurs limitants. Il est exclu d'abaisser le prix du lait collecté à la production, compte tenu de ce que sont, à la production, les structures des exploitations indiennes. Il est également exclu de diminuer radicalement les coûts de transformation, de transport, et de commercialisation, qui sont proportionnellement (30 % du prix de vente au consommateur) inférieurs à ce qu'ils sont dans les pays plus développés. Quant à l'échelle des revenus, il est clair qu'elle ne se modifie que lentement, même dans des villes, et que l'accès à la consommation des produits laitiers ne s'élargit que très progressivement.

4.4. La vérité, c'est que les conditions agronomiques, climatiques et démographiques, qui sont celles de l'Inde,

font que dans ce pays le lait ne pouvait, et, ne peut être, que cher. Les débouchés solvables étant ce qu'ils sont, l'aide communautaire, sous sa forme actuelle, a maintenant rempli son objectif. Ces derniers temps, c'est seulement parce qu'elle a fourni à Flood, via l'IDC, un complément de financement appréciable pour la réalisation de son programme d'investissement, que les autorités indiennes ont souhaité la voir poursuivie. Le besoin quantitatif, en relation avec la demande solvable actuelle, n'existe plus.

4.5. Cette constatation laisse entier, bien entendu, le problème maintes fois soulevé de la satisfaction des besoins nutritionnels physiques d'une grande partie de la population indienne, qui n'est pas en mesure de les exprimer sous forme monétaire. Même si la famine, au sens strict du terme, semble disparaître, les besoins qualitatifs en protéines ne sont toujours pas couverts. Pour cette raison les distributions gratuites de produits laitiers, sous diverses formes, sont toujours justifiées, notamment aux enfants des écoles. Mais il est évident que les responsables indiens de l'opération Flood ont eu raison de demander à ce que ces distributions n'interfèrent pas avec le circuit solvable de la production, de la transformation et de la commercialisation du lait et des produits laitiers, sous peine de créer des perturbations. À cet égard, beaucoup dépend de l'ampleur de l'action menée, ainsi que de la qualité des circuits de distribution utilisés. Certaines ONG, notamment, auraient pu intervenir davantage. Quoi qu'il en soit, rien n'est imaginable autrement que sous la direction des autorités indiennes. Or, il ne semble pas que celles-ci, jusqu'à présent, aient marqué leur intérêt pour un accroissement de ce type d'aide alimentaire de la part des Communautés.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 29 octobre 1987.

Par la Cour des comptes,

Marcel MART

Président

(1) JO n° L 281 du 1. 11. 1975, p. 89.

(2) JO n° L 352 du 14. 12. 1982, p. 1.

ANNEXE

STRUCTURE DU MODÈLE COOPÉRATIF ANAND

Les éléments essentiels du mécanisme d'organisation à trois niveaux du modèle coopératif Anand, qui s'est développé dans les années 1970, sont les suivants :

- (a) dans chaque village, les producteurs laitiers forment leur propre société coopérative laitière (SCL), élisent leur conseil d'administration et lui donnent instruction de nommer un secrétaire (venant du village) qui gèrera la société coopérative et sera payé par celle-ci;
- (b) chaque matin et soir, la société coopérative achète à chaque producteur du village son lait qui est quantifié et dont la teneur en matière grasse est vérifiée par le personnel de la société coopérative (issu lui aussi du village). Les producteurs sont normalement payés en argent liquide lorsqu'ils viennent vendre le lait de la traite suivante;
- (c) les sociétés coopératives situées à l'intérieur d'un rayon de 50 à 75 km s'assemblent en une union des sociétés coopératives du district (USCD). Le directoire, élu par les producteurs, nomme un gestionnaire de profession en qualité de chef de l'exécutif. Chaque union possède sa propre laiterie et organise deux fois par jour la collecte du lait des sociétés coopératives membres et le pasteurise. Une partie du lait est envoyée en citernes isolées vers les grandes villes, afin d'y être consommée sous forme liquide; le reste (important durant la saison suivant la mousson) est transformé en produits à haute valeur ajoutés tels que nourriture pour bébé, fromage, etc. Chaque union peut transformer et commercialiser de 100 000 à 500 000 litres de lait par jour. Une union fournit et commercialise aussi, via les sociétés coopératives, des intrants techniques destinés à accroître la production de lait, tels que des services mobiles de soins vétérinaires et d'insémination artificielle, et des concentrés équilibrés pour l'alimentation du bétail;
- (d) un groupe de 5 à 7 unions forme enfin au niveau de chaque État une fédération des coopératives laitières. Là aussi des représentants élus des producteurs fixent les politiques suivies par ces fédérations.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les observations contenues dans le rapport de la Cour des comptes concordent, d'une manière générale avec l'évaluation faite par la Commission dans son rapport au Conseil et au Parlement européen (COM(86)138 final).

La Commission prend acte de l'appréciation globalement positive de ce projet qui a, selon elle, fourni la preuve que l'aide alimentaire pouvait constituer un instrument de développement très efficace.

2. ORIGINE ET UTILISATION DES FONDS DANS LE CADRE DE L'OPÉRATION FLOOD II

Ressources provenant de l'aide alimentaire de la Communauté

2.3 – 2.9. Le soutien apporté par la Communauté dans le cadre de l'aide alimentaire avait pour objectifs:

1. d'élargir le marché du lait et des produits laitiers et de stabiliser les approvisionnements en lait pendant l'année;
2. de participer financièrement au développement de la production laitière en Inde par le biais des fonds de contrepartie provenant de la vente de produits livrés.

Il est clair qu'un projet de ce type qui part d'une situation se caractérisant par un vaste marché non satisfait et par une production laitière locale au caractère saisonnier particulièrement marqué, ne peut que se traduire par des livraisons de produits à un rythme tel que les fonds de contrepartie sont générés plus rapidement qu'ils ne peuvent être investis dans un projet. Il en est résulté, comme observé (cf. paragraphe 2.9), un accroissement des réserves. Cela ne veut toutefois pas dire que cet argent soit gaspillé. Il servira, de toute évidence, au développement laitier puisqu'il est affecté au financement d'une partie importante de l'opération Flood III (21 % environ des coûts totaux). Il est vrai que par suite du maintien d'un prix comptable fixé en 1978 pour les produits livrés, la valeur de contrepartie semble

faible (paragraphe 2.5); c'est du reste ce qui explique que l'accroissement des ressources financières provenant de la vente des quantités reçues soit porté sur le « compte commun ». Cela ne fait, toutefois, aucune différence dans la pratique étant donné que les montants versés sur ce compte sont destinés au développement laitier. Tous les fonds générés par la commercialisation de l'aide alimentaire de la Communauté seront utilisés à cet effet. Ce problème ne se posera pas dans le cadre de l'opération Flood III puisqu'un compte spécial de la Communauté sera crédité de la totalité du produit des ventes considérées.

Dépenses par type d'action

Actions en faveur de la production

État de réalisation des objectifs de l'opération Flood

2.15 – 2.18. La Commission convient que les objectifs initiaux étaient trop ambitieux. C'est pourquoi ils ont été rapidement révisés en accord avec la Banque mondiale, leur réalisation devant se faire en deux phases. Il convient, toutefois, de noter que le taux de réalisation de l'objectif concernant l'association de coopératives villageoises à l'opération Flood a été de 142 % et que l'augmentation des capacités de transformation du secteur laitier a atteint 119 %. Même si l'objectif très important des approvisionnements en lait n'a été réalisé qu'à 52 %, on notera que l'augmentation des approvisionnements durant la période 1978-1985 a été de 20,5 % par an, ce qui doit être considéré comme un résultat exceptionnel pour un projet de ce type.

Marché du lait en poudre

2.47 – 2.48. La fabrication de produits laitiers à forte valeur ajoutée tels que le lait en poudre, les aliments pour enfants, les confiseries à base de lait, etc., offre des possibilités de gains importants qui contribuent à dévelop-

per le marché indien et à assurer aux producteurs des prix élevés pour leur lait.

3. PLANIFICATION, SURVEILLANCE ET SUIVI

3.1 – 3.4. En ce qui concerne l'engagement administratif de la Commission, il convient de tenir compte du fait que ce programme a été conçu à une époque où la Commission disposait de moyens très limités pour assurer le suivi du projet, la délégation de la CE n'étant présente à New Dehli qui depuis 1983. La Commission s'est donc fondée, comme il était naturel, sur les informations et évaluations fournies par les autorités locales et la Banque mondiale qui, en tant que codonateur, était responsable du suivi et de l'évaluation de l'ensemble du projet. Il est clair que la Commission accordera à une participation future de la Communauté à l'opération Flood III toute l'attention que mérite un projet aussi important.

4. CONCLUSIONS

La Commission qui a pris acte de l'appréciation globalement positive du projet par la Cour des comptes, estime qu'il importe, en particulier pour remédier aux faiblesses encore inhérentes au projet, que la Communauté participe, par le biais de l'aide alimentaire, à la mise en œuvre de l'opération Flood III (1987-1994) qui vise à consolider et à compléter l'opération Flood II. Toutefois cela ne signifie pas que la Communauté fournira des produits laitiers lorsque la production locale de lait sera suffisante pour répondre à la demande comme cela a été le cas en 1986, à l'époque de la visite de la Cour des comptes en Inde, année pour laquelle aucun engagement communautaire n'avait été pris.

Enfin, l'objectif de l'opération Flood qui est de créer un secteur de coopératives laitières viable et autonome ne doit pas être confondu avec l'utilisation sociale des produits laitiers (par exemple, la distribution gratuite), laquelle bénéficie évidemment aussi d'un soutien de la Communauté. Dans le cadre de l'aide alimentaire acheminée par le canal des ONG, la Communauté fournit chaque année à l'Inde des produits laitiers représentant une valeur supérieure à 3,5 millions d'Ecus à des fins sociales.