



25 mai 2025

Douze ans après l'approbation du plus grand programme de sécurité alimentaire de l'histoire, le défi alimentaire reste entier en Inde

La loi indienne sur la sécurité alimentaire et le système de distribution publique

En **2013**, nous avons attiré l'attention de notre lectorat sur l'approbation, en Inde, du « **plus grand programme de sécurité alimentaire jamais mis en œuvre** » [\[lire\]](#). Ce programme, basé sur l'utilisation du Système de Distribution Publique (PDS), devait bénéficier à environ 800 millions de personnes (75 % de la population rurale et 50 % de la population urbaine) et impliquer la distribution de plus de 60 millions de tonnes de céréales subventionnées¹ chaque année (l'Inde produisait alors aux alentours de 280 millions de tonnes de céréales chaque année). Son coût total prévu était estimé à 1 250 milliards de roupies (à peu près 20 milliards de dollars de l'époque).

La loi et le programme associé devaient être les principaux outils pour concrétiser le **Droit à l'Alimentation** – intégré dans la Constitution indienne en 2012. Ils s'inscrivent dans une longue tradition de subventions alimentaires en Inde remontant à l'époque coloniale.



¹ 5kg/personne/mois.

Il nous a semblé nécessaire, douze ans plus tard, de tenter de comprendre ce qui s'est passé, et quelles leçons pouvaient éventuellement être tirées de l'expérience indienne.

Une mise en œuvre problématique

En 2013, le lancement du programme fut critiqué au motif qu'il aurait dû être précédé d'une réforme du Système de distribution publique (PDS)² en place en Inde – accusé d'être défectueux et entaché de pratiques corrompues – et qu'il aurait dû être accompagné de programmes spécifiques d'éducation nutritionnelle pour une alimentation diversifiée, d'eau potable sûre, d'assainissement et de soins de santé garantissant que les aliments distribués seraient mieux assimilés par les bénéficiaires. Quant au monde des affaires, il affirma que le programme correspondait à une nationalisation de facto du secteur agricole.

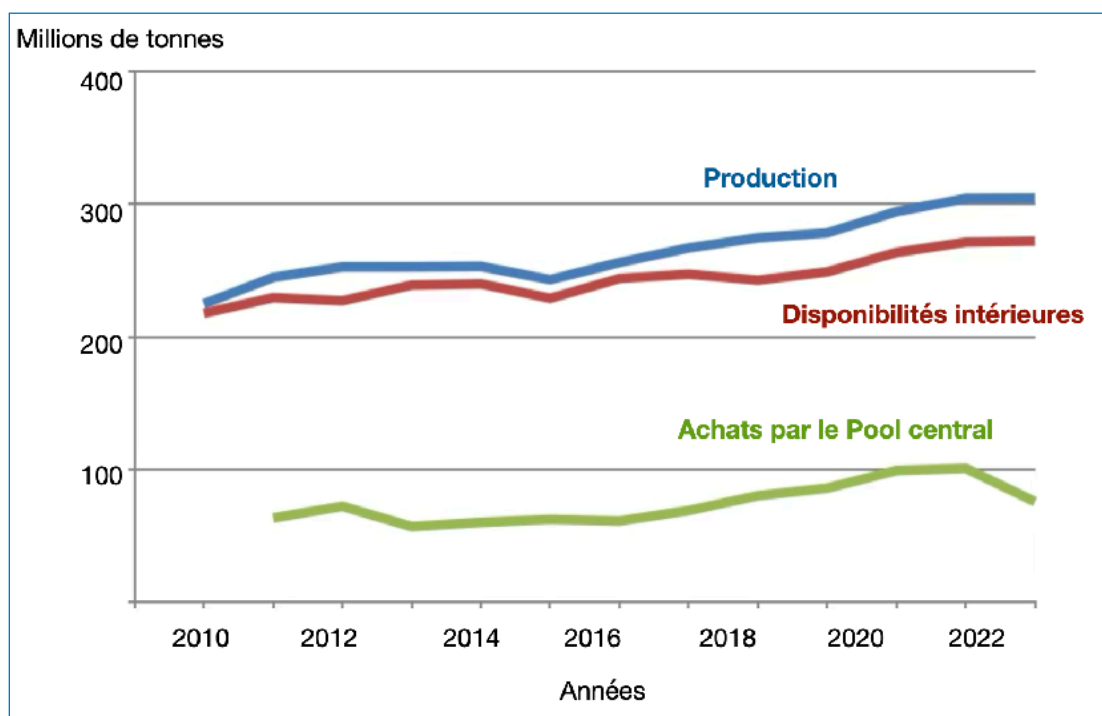
Au cours des premières années, la mise en œuvre du programme se caractérisa par une **grande diversité de modes de fonctionnement** (modalités, critères d'éligibilité, méthodes d'identification des bénéficiaires, etc.), principalement parce qu'il était géré par les États, et non par le Gouvernement Central. Les premières évaluations partielles montrèrent cependant qu'il **améliorait la couverture de la distribution alimentaire**, par rapport aux programmes préexistants [[lire en anglais](#)].

Les achats de céréales par l'État augmentèrent au fil des ans pour atteindre 25 à 30 % de la production totale indienne (voir **figure 1**), les deux tiers étant distribués par le Système de Distribution Publique. Pendant la période de la pandémie du COVID, la distribution alimentaire devint de fait gratuite et environ 80 % des ménages ayant des cartes de rationnement ont bien reçu les céréales qui leur étaient destinées [[lire p.41 en anglais](#)]. En 2020–2022, les achats publics atteignirent un **niveau record**, générant des stocks alimentaires importants et utilisant une grande partie du budget de l'État. En 2022–23, le programme a permis de fournir de la nourriture à 810 millions de personnes pour un coût total de 11,8 lakh crore de roupies³ [[lire en anglais](#)].

² Le Système de distribution publique indien comprend près de 500 000 boutiques (*Fair Price Shops*).

³ Soit 11 800 milliards de roupies, ce qui est équivalent à 123 milliards d'euros au taux de change de mai 2025.

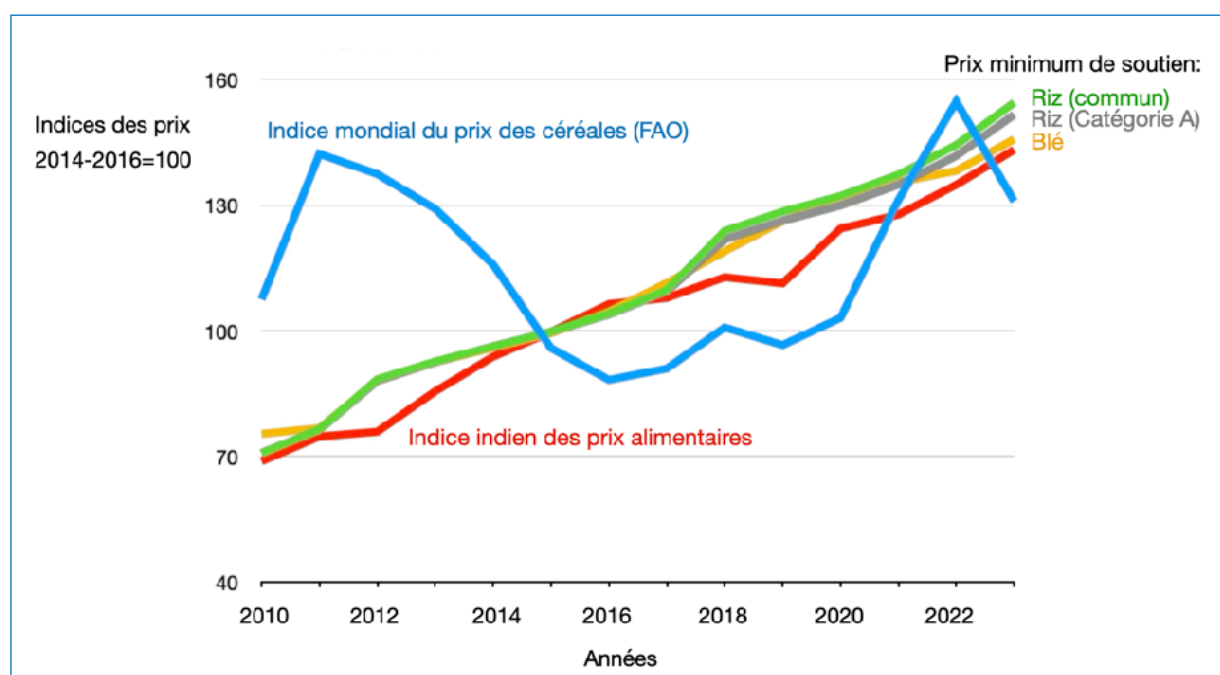
Figure 1 – Production, disponibilités intérieures et achats par le Pool central de riz et de blé (2010–2023)



Source : données de [FAOSTAT](#) et de [dataful](#).

La **figure 2** compare l'évolution de l'indice mondial des prix des céréales de la FAO, de l'indice des prix alimentaires en Inde et de l'indice du prix minimum de soutien en Inde pour trois céréales. Il montre une augmentation régulière des prix minimums de soutien indiens légèrement plus rapide que celle de l'indice des prix alimentaires indiens.

Figure 2 – Indices des prix (2010–2023)



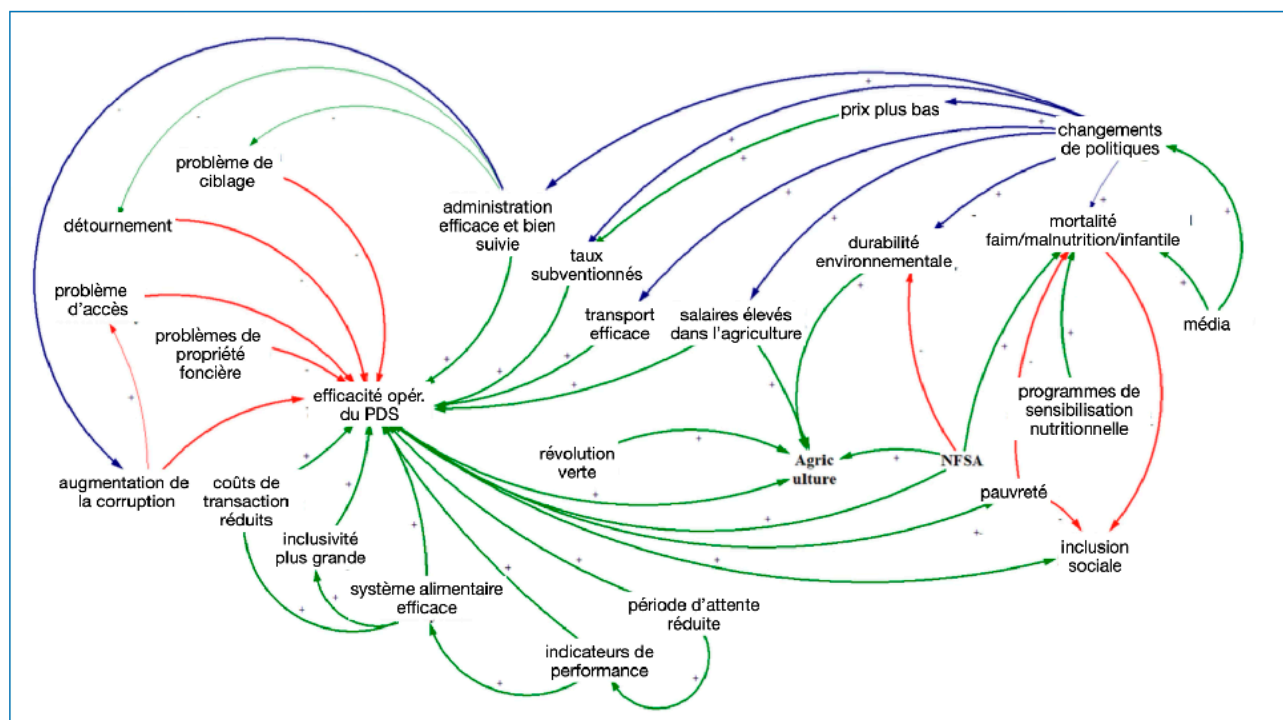
Source : données de la [FAO](#) et de [dataful](#).

Des résultats mitigés dans la réduction de l'insécurité alimentaire

Alors qu'il y a un certain nombre d'études analysant divers aspects du programme de sécurité alimentaire de l'Inde dans différents États, dont beaucoup remontent aux premières années de sa mise en œuvre, lafamexpliquée n'a pas pu trouver d'évaluation globale récente du programme et de ses résultats.

Une revue de 23 études menée en 2019 a trouvé des éléments indiquant que le programme a contribué à l'**amélioration de la sécurité alimentaire**, notamment en fournissant davantage de calories. Elle soulève, cependant, des inquiétudes concernant les **inefficacités et les faiblesses** du programme pour ce qui est du ciblage des bénéficiaires et du gaspillage, de la couverture insuffisante des bénéficiaires, de la corruption, de l'approvisionnement irrégulier des boutiques du PDS et du détournement des denrées alimentaires qui ont, dans certains cas, conduit à ce que seule une petite partie de la nourriture mobilisée arrive effectivement à leurs destinataires, et à ce que certains aliments furent remplacés par des produits de moindre qualité [[lire p.6 en anglais](#)] (voir **figure 3**).

Figure 3 – Les déterminants de l'efficacité opérationnelle du Système de distribution publique (PDS) et de la Loi sur la Sécurité alimentaire nationale (NFSA) dans la garantie de la sécurité alimentaire en Inde



Source : [George and McKay, 2019](#) (traduction lafamexpliquée)

Les **flèches rouges** et la polarité négative indiquent les éléments constituant une barrière, tandis que les **flèches vertes** et la polarité positive qualifient les éléments favorables.

Une autre étude [[lire en anglais](#)], utilisant des données de 63 525 adultes âgés de 45 ans et plus tirées de l'étude « Longitudinal AgingStudy in India » (2017–18), a révélé que l'**insécurité alimentaire sévère demeurait une préoccupation majeure en Inde**, cinq ans après le début de la mise en œuvre du programme de

sécurité alimentaire. La prévalence moyenne dans le pays était de 6,2 %, variant de 2 % à plus de 10 %, selon les États. Les catégories les plus touchées par l'insécurité alimentaire sévère étaient les personnes vivant en zone rurale, les veuves, appartenant à une caste inférieure et étant de religion musulmane. Ce niveau estimé de prévalence est légèrement inférieur à celui trouvé par la FAO pour la population totale de l'Asie en 2017 (6,9 %) [[lire p.4](#)].

La persistance de l'insécurité alimentaire ne constitue pas une surprise, car la fourniture de blé et de riz subventionnés à des centaines de millions de personnes défavorisées revient, en fait, à leur **transférer un revenu**. On a pu établir que cela contribuait à **réduire la pauvreté et les inégalités** [[lire en anglais](#)], mais certaines études indiquent que la distribution en nature de nourriture **n'augmentait pas vraiment la consommation alimentaire**, dans la mesure où les économies réalisées grâce aux aliments subventionnés ou gratuits étaient utilisées à d'autres fins [[lire en anglais](#)].

Voilà qui suggère que la distribution en nature de nourriture pourrait ne pas être un moyen très efficace de procéder, car ses performances en matière de réduction de l'insécurité alimentaire sont plutôt modestes et parce que sa mise en œuvre implique des dépenses considérables pour maintenir et alimenter le vaste réseau de boutiques du PDS, et que **seule une partie des dépenses publiques engagées parvient réellement à leurs destinataires prévus**.

Malgré l'exécution du programme, la sous-alimentation chronique persistait, elle aussi, en Inde. Pourtant, les estimations de la FAO indiquent qu'au cours de la période 2019–2021, elle ne touchait plus que 13,7 % de la population, soit un chiffre considérablement moins élevé que les 21,4 % estimés pour la période 2004–2006. De nombreux facteurs peuvent expliquer cette amélioration, parmi lesquels, probablement, la mise en œuvre du vaste programme de sécurité alimentaire, car la distribution publique de nourriture est considérée comme une source majeure de produits alimentaires en Inde⁴.



⁴ L'attribution de la diminution de la sous-alimentation chronique au programme de sécurité alimentaire pose des problèmes méthodologiques majeurs [[lire p.19 et suivantes](#)].

Conclusion

L'expérience de l'Inde avec la mise en œuvre de sa Loi nationale sur la sécurité alimentaire, entamée en 2013, démontre une fois de plus que **des ressources financières massives ne suffisent pas à garantir le succès d'un programme de sécurité alimentaire** dont l'objectif est d'améliorer l'accès à la nourriture pour les personnes dans le besoin.

À partir de l'analyse de cette expérience, certains soutiennent que l'adoption de la méthode des transferts d'argent par l'Inde – comme c'est déjà le cas dans plusieurs pays à revenu faible et intermédiaire – aiderait à éviter une bonne partie des lacunes du système actuel de distribution alimentaire et à en réduire le coût.

D'autres, cependant, estiment que l'expérience acquise dans les programmes de transfert d'argent mis en place à cette fin en Inde, en 2013 (par exemple, le « Direct Benefit Transfer system »), n'est pas suffisamment concluante [[lire en anglais](#)] et qu'elle montre que plusieurs défis doivent encore être relevés (besoin de téléphones, mauvaise connectivité dans de nombreuses régions, erreurs dans l'identification des bénéficiaires, manque de compétences numériques et niveau d'alphabétisation) qui ont pour conséquence l'exclusion de certaines des populations les plus pauvres et marginalisées [[lire en anglais](#)].

Pourtant, les développements technologiques survenus dans le Système de distribution publique indien (introduction de points de vente électroniques et d'identification biométrique [[lire en anglais](#)]) indiquent que les défis technologiques pourraient être rapidement surmontés. De plus, les transferts d'argent pourraient créer des opportunités de **diversification de l'alimentation**, une question qui demeure particulièrement importante dans de vastes sections de la population indienne.

Trouver des solutions efficaces, les plus adaptées et abordables pour éradiquer l'insécurité alimentaire dans un pays de grande diversité sociale, culturelle et écologique comme l'Inde, où vivent 26 % des personnes souffrant de sous-alimentation chronique dans le monde,⁵ reste un défi majeur. **Le succès de l'Inde dans cette entreprise sera essentiel pour parvenir à éradiquer la faim dans le monde**, l'un des principaux objectifs de développement durable.

Pour en savoir davantage

- R Umesh, R., et Y. Nagaraju, [Direct Benefit Transfer in India: Progress, Challenges, and the Path Forward](#), International Journal for Multidisciplinary Research, 2025 (en anglais).

- Sadhu, R., Kim, R., et Subramanian, S. V., [Severe food insecurity among middle-aged and older adults in India: Insights from the Longitudinal Aging Study in India](#), Global Food Security, 44, 100822, 2025 (en anglais).
- Jangir, R.K., et A. Goswami , [Food Security in India: Concerns and Challenges](#), Scholars Bulletin, 11(1): 7-12, 2025 (en anglais).
- Panda, M., [Evolution of India's Policy Response to Hunger, Nutrition, and Food Security Since Independence](#), in 'Achieving Zero Hunger in India Challenges and Policies, Springer, 2024 (en anglais).
- Muthyanolla, S.K., [Data: Decoding the MSP & Procurement of Major Crops](#), Factly.in, 2024 (en anglais).
- Dar, V., Sethi, M., et S. Baby, [Direct Cash Transfers in Emerging Economies: The Case of India](#), Business Perspectives and Research, 11(2), 287-308, 2023 (en anglais).
- Kundu, S., et M. Cabrera, [Fiscal policies and their impact on income distribution in India](#), CEQ Working Paper 120, Centre for Budget and Governance Accountability, Tulane University, 2022 (en anglais).
- Maetz, M., [Notes sur les politiques alimentaires](#), 2022.
- George, N.A. et F.H. McKay, [The Public Distribution System and Food Security in India](#), Int. J. Environ. Res. Public Health 2019, 16, 3221, 2019 (en anglais).
- Puri, R., [India's National Food Security Act \(NFSA\): Early Experiences](#), LANSa Working Paper Series 14. Brighton: Leveraging Agriculture for Nutrition in South Asia, 2017 (en anglais).
- Balasubramanian, S., [Is the PDS Already a Cash Transfer? Rethinking India's Food Subsidy Policies](#), HKUST IEMS Working Paper No. 2015-16, HKUST Institute for Emerging Market Studies, 2015 (en anglais).

Sélection d'articles publiés sur [lafaimexpliquée](#) et liés à ce sujet :

- [Inde : un sucre bien amer](#), 2024.
- [Manifestations paysannes en Inde : paysans pauvres contre champion du libéralisme ?](#) 2021.
- [Des chiffres et des faits sur la malnutrition dans le monde](#), 2018.
- Opinion : [Allocation monétaire pour éliminer la faim](#), A. MacMillan introduit deux papiers de F. Dévé, 2015.
- [L'Inde approuve ce qui sera le plus grand programme de sécurité alimentaire jamais mis en oeuvre](#), 2013.

Consulter également les articles sur notre page thématique « [Asie](#) ».