

LE RAVITAILLEMENT EN RIZ A MADAGASCAR
DE 1974 A 1984
LE CAS D'ANTANANARIVO

Jacqueline PELTRE-WURTZ
Géographe

ORSTOM - Maîtrise de la Sécurité alimentaire

RÉSUMÉ

Assurer le ravitaillement en riz, régulier et bon marché des régions déficitaires, des villes et en particulier d'Antananarivo puis encourager le commerce du riz malgache afin de limiter et même de supprimer les importations, telle est la politique que l'Etat malgache a tenté de pratiquer depuis 1974 :

— En monopolisant le commerce du riz de 1974 à 1983 et en le subventionnant de 1977 à 1982. Cette politique a permis de nourrir les consommateurs à bas prix, mais elle a engendré aussi une augmentation de la consommation, une baisse des quantités de riz malgache commercialisé, l'apparition de pénuries malgré l'augmentation des quantités de riz importé et une dégradation de la balance commerciale.

— En remettant en concurrence le secteur public avec le secteur privé en 1983 et en limitant de façon drastique les importations. Cette politique devrait relancer le commerce du riz national et améliorer la balance commerciale. Elle a déjà entraîné une quasi-privatisation de ce commerce en 1984, dans la mesure où les Sociétés d'Etat ont refusé de redistribuer à bas prix leur collecte par le circuit de l'Etat. Les consommateurs à faibles revenus sont donc lésés par les premières conséquences de cette politique.

L'histoire récente du ravitaillement en riz à Antananarivo, vécue durement par les plus pauvres, rend compte de la difficulté de pratiquer une politique réaliste d'indépendance alimentaire, même lorsque la production nationale de riz par habitant est l'une des plus élevées du monde.

INTRODUCTION

Il peut paraître étonnant que l'Etat malgache ait des difficultés à pratiquer une saine politique d'indépendance alimentaire en riz, puisque Madagascar se classait, en 1980, parmi les vingt pays produisant les plus grosses récoltes de riz du monde. Les paysans malgaches fournissaient, en 1980, plus de deux millions de tonnes de paddy (riz non décortiqué) et pouvaient offrir ainsi à chacun des habitants de l'Ile (un peu moins de dix millions) 240 kg de paddy par an, soit en tenant compte des semences à conserver et des déchets à enlever, environ 1 400 calories par jour et par personne (sur les 2 500 calories nécessaires par adulte). Ce record mondial (1) n'était dépassé, en 1980, que par quatre pays : la Birmanie (371 kg par habitant et par an), la Thaïlande (368 kg), le Laos (282 kg) et la Corée du Nord (268 kg). Ainsi les Malgaches seraient parmi les plus gros consommateurs de riz du monde. Ce produit est donc chargé d'une forte valeur culturelle et dans ces conditions, les problèmes commerciaux ne peuvent être ignorés, d'autant plus que la production rizicole est très dispersée, que les zones déficitaires sont apparues depuis longtemps et que les conditions de transport sont particulièrement difficiles dans ce pays montagneux, aux saisons et aux climats contrastés.

Jusqu'en 1974, le commerce du riz malgache était pris en charge par des entrepreneurs privés, les pénuries étaient rares mais la liberté des prix au producteur et au consommateur pouvait mettre en péril une politique de redressement national. En particulier, la volonté d'investir dans l'industrie et par conséquent l'obligation de contrôler les salaires des citoyens nécessitait la mise en place d'une politique du riz à bas prix au consommateur.

Il me semble que ce sont ces raisons, ajoutées aux raisons culturelles, qui ont conduit l'Etat malgache à monopoliser ce commerce en 1974.

LA POLITIQUE COMMERCIALE DU RIZ DE 1974 A 1984

Je ne me suis intéressée qu'au riz ordinaire usiné, malgache ou étranger, parce que le riz de luxe ne concerne qu'une minorité de Malgaches et que le riz ordinaire pilonné, n'a pratiquement pas été commercialisé dans le circuit légal. Il existait bien sûr un circuit illégal, de 1974 à 1982, je ne l'ai pas étudié de façon approfondie par manque de moyens, bien que son importance ait été réelle. Le circuit légal, en particulier celui qui est contrôlé par l'Etat est néanmoins essentiel, car il

(1) Sources : Annuaire FAO de la production, volume 35, 1981. Selon ces sources, on comptait 8 740 000 habitants à Madagascar en 1980 et la production de paddy était de 2 109 000 tonnes. D'autres sources indiquent que cette production a rarement dépassé 2 millions de tonnes cette dernière décennie et que la population dépassait 9 500 000 habitants en 1981. Le recensement administratif de 1983 dénombrait 11 253 481 habitants dans l'Ile (il s'agit probablement d'une surestimation).

est le seul à fournir du riz à bas prix ; c'est donc dans ce circuit que les familles modestes d'Antananarivo s'approvisionnent exclusivement ou en priorité.

Les organismes responsables et les quantités commercialisées

Le 1^{er} mars 1974 était publié un décret stipulant que « la commercialisation des paddy, riz et de leurs dérivés sur l'ensemble de l'Ile est réservée à la Société d'Intérêt National des Produits Agricoles » (la SINPA, créée le 16 novembre 1973) qui « peut toutefois confier des services déterminés à un ou plusieurs mandataires ». La SINPA fut seule responsable de la commercialisation en 1974, 1975, 1976, mais compte tenu de ses difficultés de gestion, il est très vite apparu nécessaire de faire appel à quatre sociétés d'Etat : la Société Malgache de Collecte et de Distribution (SOMACODIS), le Comptoir de Commerce et de Représentation de l'Océan Indien (COROI), ROSO en 1977 et la Société Industrielle et Commerciale de l'Emyrne (SICE) en 1978. Le 30 juillet 1982, une ordonnance accordait à ces sociétés un rôle équivalent à celui de la SINPA en précisant que « la commercialisation des paddy et riz est réservée à l'Etat qui exerce ce droit par le biais des Sociétés d'Etat ou à participation de l'Etat ». Tout comme la SINPA, ces quatre sociétés se sont plaintes de ne pas obtenir d'avance des banques, dès le début de chaque campagne de collecte, ce qui diminuait leur efficacité commerciale. Par ailleurs, les problèmes matériels ont été particulièrement difficiles à résoudre au début de la mise en place de cette politique : pas de sacs d'emballage, pas de camions, pas de magasins de stockage. Les premières années, il fallut importer des sacs et surtout acheter des camions ; malgré ces achats, il fut nécessaire de collaborer avec de petits transporteurs privés, propriétaires de camions, pour acheter le paddy aux paysans, ce qui a encore aggravé les difficultés de gestion de la SINPA et des sociétés d'Etat qui affirmaient avoir le plus grand mal à se faire rembourser les avances faites aux commerçants privés ; il fallut aussi construire des silos, en particulier deux silos d'une contenance de 20 000 tonnes, l'un à Antananarivo, l'autre à Toamasina (côte est). Le plus grave est que la SINPA ne parvint pas à rendre permanent un nombre suffisant de centres d'achat de riz sur l'ensemble de l'Ile bien que l'Etat ait eu l'ambition de doter chaque Fokontany (commune) (2) de son centre d'achat. On compte 11 393 Fokontany à Madagascar dont environ 10 000 en zone rurale ; comme certains Fokontany ruraux ne produisent pas de riz (au sud de l'Ile), ou trop peu pour en vendre (zones déficitaires du sud-est, proche banlieue d'Antananarivo, par exemple), l'ouverture de 6 000 centres d'achat en

(2) Le Fokontany est la plus petite unité administrative qui correspond à un village ou à un groupe de hameaux en zone rurale, à un quartier en zone urbaine. Il groupe en moyenne 1 000 habitants.

1975 apparaissait de bon augure, mais peu à peu la SINPA réduisait ce nombre à 2 000, parce que certains centres étaient peu accessibles aux camions ou que les magasins de stockage contenaient trop peu de riz pour que son transport soit jugé rentable. Certes, les quatre sociétés d'Etat créèrent aussi quelques centres d'achat mais ils restèrent peu nombreux dans la mesure où ces sociétés n'ont jamais collecté que de petits tonnages de paddy.

S'il me manque beaucoup d'éléments pour affirmer que la politique des prix au producteur (analysée plus loin) n'a peut-être guère encouragé les paysans à développer cette production et a donc éventuellement contribué à la diminution des quantités de paddy collecté dans le circuit légal, en revanche, il semble certain que le faible nombre de centres d'achat est une des causes principales de la chute des achats de paddy à partir de 1981. Environ un dixième de la production était collecté chaque année de 1974 à 1980, soit 230 000 tonnes de paddy, fournissant en moyenne 154 000 tonnes de riz usiné, la collecte diminuait presque de moitié en 1981 et 1982 (voir tableau 1).

TABLEAU I.— COMMERCIALISATION PAR LE CIRCUIT LÉGAL DU RIZ ORDINAIRE USINÉ, À MADAGASCAR, DE 1974 À 1983 (EN TONNES), (RENDEMENT MOYEN À L'USINAGE : 67 %)

Année	Riz malgache commercialisé produit par		% riz SOMALAC et FIFABE/total riz malgache commercialisé	Riz commercialisé			% riz importé total riz commercialisé
	la SOMALAC	le FIFABE		malgache	importé	total	
1974	58 904	15 515	52,01	143 075	?	?	?
1975	58 887	11 151	49,97	145 995	68 650	214 645	31,98
1976	59 297	7 247	47,81	139 168	72 658	211 826	34,30
1977	68 439	22 701	50,81	179 369	95 253	274 622	34,68
1978	46 994	20 652	48,18	140 400	203 146	343 546	59,13
1979	61 257	19 036	50,09	160 269	125 614	285 883	43,93
1980	70 761	15 636	52,56	164 370	198 675	363 045	54,72
1981	34 704	7 283	51,87	80 945	189 925	270 870	70,11
1982	60 671	11 328	84,10	85 606	354 126	426 323	83,06
1983	52 981	9 638	71,11	88 050 (1)	174 870	262 920	66,51

(1) Sur les 88 050 tonnes, 16 500 tonnes ont été vendues par le secteur privé.

Jusqu'en 1983, le paddy a toujours été acheté aux Fokontany qui groupaient les récoltes dans des magasins de stockage et payaient les paysans. Les Fokontany recevaient, pour ce travail, une commission de 2 FMG (3) par kg de paddy. Ce paddy était le plus souvent usiné puis revendu aux Fokontany déficitaires en riz, aux coopératives des partis politiques ou à celles de collectivités agréées. Ces Fokontany et collectivités recevaient une commission de 1,5 FMG par kg de riz vendu aux particuliers.

(3) Voir note 10, ci-après.

La baisse des quantités de paddy collecté dans le circuit légal a conduit l'Etat à limiter les quantités de riz distribué à 400 g par habitant et par jour en 1981, puis à 275 g en 1982, elle l'a surtout contraint à rompre avec sa politique de prise en charge exclusive du commerce du riz. Un décret était donc publié le 27 mai 1983. Désormais « la commercialisation des paddy, riz et ses dérivés est soumise au principe de la libre compétition entre les secteurs public et privé dans toute l'étendue du territoire (...) sauf dans les zones dites réservées, notamment les périmètres d'action des FIFABE et SOMALAC ». Il s'agit des périmètres de la Fikambanana Fampandrosoana ny Lemak'i Betsibokar (au nord-ouest) et de la Société d'Aménagement du lac Alaotra (au centre-est). Ces deux périmètres ont effectivement fourni la moitié du paddy malgache collecté entre 1974 et 1981 et bien davantage ensuite (voir tableau I) ; il était donc normal de les traiter à part. En 1983, les collecteurs privés réinsérés dans le circuit commercial du riz eurent donc le droit d'acheter librement le paddy à des particuliers et de le revendre à des rizeries ou à des commerçants privés, à condition de respecter le prix-plancher et le prix-plafond fixés à l'achat et à la vente. Quant aux sociétés d'Etat, elles étaient toujours obligées d'acheter et de revendre paddy et riz exclusivement à des Fokontany. On enregistra une légère augmentation des quantités de paddy collecté en 1983 : 131 000 tonnes (soit 88 050 tonnes de riz usiné) dont 24 500 tonnes de paddy collecté par des commerçants privés. La SINPA était évincée de la collecte et une forte proportion de son personnel était licenciée. Néanmoins, son rôle restait prépondérant pour la réception et la redistribution du riz importé et du paddy collecté puis usiné sur les périmètres rizicoles du FIFABE et de la SOMALAC.

En 1974, la SINPA reprenait sa place parmi les collecteurs de paddy malgache, sur décision gouvernementale. Mais dans le même temps, le rapport de force se modifiait entre l'Etat et les collecteurs de paddy, qu'ils appartiennent au secteur public ou privé : en effet, alors que le Ministère des Transports, du Ravitaillement et du Tourisme (MTRT) avait obtenu de façon régulière les déclarations d'achat de paddy des commerçants en 1983, ce ministère ne réussissait plus à maintenir son contrôle en 1984 : seule la SINPA informait régulièrement le MTRT de ses modestes achats (10 000 tonnes de paddy au 30 septembre 1984). On peut néanmoins espérer que ce refus tient à une volonté de cacher à l'Etat des bénéfices substantiels réalisés sur des quantités élevées de paddy collecté et qu'il correspond, de fait, à une relance effective du commerce du paddy malgache, même si celle-ci ne peut être mesurée.

Cette relance est en effet, bien nécessaire depuis 1982. Auparavant, l'Etat avait importé du riz autant qu'il en manquait. Ces importations (4) représentaient le tiers du riz commercialisé en 1975-1976-1977. La

(4) Depuis 1975, Madagascar est dépendant presque exclusivement (à 90 %) de sept pays d'Asie pour ses importations de riz, principalement de la Thaïlande et de la Birmanie, puis du Pakistan, de la Chine et du Japon, enfin plus épisodiquement, du Kampuchéa et de l'Inde.

consommation du riz commercialisé dans le circuit légal avait ensuite augmenté en 1978-1979-1980, augmentation liée à la baisse artificielle du prix du riz à la consommation, analysée plus loin, qui n'avait pas entraîné d'augmentation des quantités de paddy malgache collecté ; les importations avaient alors progressé, représentant environ la moitié du riz commercialisé. Les années suivantes, en 1981-1982, la collecte du riz malgache avait baissé de moitié, entraînant une brusque progression des importations : elles représentaient 83 % du riz commercialisé dans le circuit légal en 1982 (voir tableau I). La dégradation de la balance commerciale a alors contraint l'Etat malgache, sous la pression du Fonds Monétaire International (FMI), à réduire sévèrement ses importations qui sont passées de 354 000 tonnes de riz en 1982 à 175 000 tonnes en 1983 et à 92 000 tonnes au 30 septembre 1984.

*Les prix du paddy et du riz,
les subventions de l'Etat*

La perte partielle du contrôle de la collecte du paddy malgache en 1984 et la réduction des importations se sont traduites par une diminution des quantités de riz distribué par l'Etat : au 30 septembre 1984, l'Etat n'avait à vendre que 92 000 tonnes de riz importé, auxquelles se sont éventuellement ajoutées, à la fin de l'année, 30 000 tonnes dont l'importation dépendait d'un hypothétique accord du FMI (5) et 18 000 tonnes de riz produit par la SOMALAC. Cette quantité représente, au mieux, la moitié de ce que l'Etat distribuait aux Fokontany et autres collectivités, les années précédentes. C'est donc un gros changement que les consommateurs modestes, en particulier ceux d'Antananarivo, vivent difficilement puisqu'il faut acheter le riz qui manque, à des prix plus élevés, dans le secteur privé. Ce changement survient par ailleurs au cours d'une période de forte hausse des prix du riz vendu dans les Fokontany, période qui a débuté en 1982 après l'année 1981 pendant laquelle le riz était devenu plus rare bien qu'encore vendu à bas prix dans les Fokontany.

De 1974 à 1977, le marché du paddy malgache collecté, usiné et revendu par la SINPA était sain du point de vue économique (6). Je l'ai vérifié (tableau II) en tenant compte de certains calculs de différentiel des prix du paddy et du riz ordinaire, effectués par le Ministère de l'Economie et du Commerce malgache (MEC) : ainsi, il était nécessaire que le prix de vente du kg de riz soit 43 % plus élevé que le prix d'achat des 1,49 kg de paddy nécessaires pour le produire (7), afin que les salaires, les commissions à verser aux Fokontany, les frais d'usinage, de

(5) A mon dernier passage à Antananarivo, début octobre 1984, l'accord du FMI n'était pas encore acquis.

(6) Ceci n'exclut pas des difficultés de gestion propres à la SINPA.

(7) Le rendement à l'usinage est d'environ 67 %.

TABLEAU II.— PRIX DU PADDY ET DU RIZ ORDINAIRES (FMG) DANS LE FARITANY (PROVINCE) D'ANTANANARIVO, DE 1974 à 1984

Date	Prix d'achat effectif au producteur		Prix de vente au consommateur		Pour 1 kg de riz, marge supérieur ou inférieure à celle calculée par le MEC
	1 kg de paddy	1,49 kg de paddy	Prix effectif d'1 kg de riz	Prix d'1 kg de riz selon les calculs du MEC (1)	
mars 1974	30	44,77	65	64,00	+ 1,00
janvier 1977	35	52,24	55	74,70	- 19,70 (2)
juillet 1979	38	56,72	55	81,10	- 26,10 (2)
juin/juillet 1980	43	64,18	64	92,76	- 28,76 (2)
mai 1981	47	70,15	75	100,64	- 25,64 (2)
mai 1982	60	89,55	140	125,00	+ 15,00
janvier 1983	65	97,01	140	138,72	+ 1,28
novembre 1983	65	97,01	150	138,72	+ 11,28
avril 1984	75	111,93	172	160,05	+ 11,95
juin 1984	75	111,93	200	160,05	+ 39,95

(1) Le Ministère de l'Economie et du Commerce (MEC) a calculé le différentiel des prix du paddy et du riz ordinaire compte-tenu des commissions à verser aux Fokontany, des coûts de transport, usinage et stockage.

(2) Subventions de l'Etat.

magasinage, de transport soient intégrés au prix de vente du riz ; c'était effectivement le cas à 1 FMG près, durant cette période. Mais en 1977, l'augmentation du prix du paddy au producteur, parallèlement à la diminution du prix du riz au consommateur, obligeait l'Etat à subventionner largement la vente du riz. J'évalue cette subvention à près de 20 FMG en 1977-1978, à 26 FMG en 1979-1980, pour un kg de riz vendu 55 FMG. Dans la mesure où le prix d'achat du paddy continua à augmenter régulièrement en 1979-1980-1981, l'augmentation du prix de vente du riz ne fut pas suffisante en 1980 et 1981 pour réduire la subvention qui passa à 28 FMG par kg de riz vendu 64 FMG en 1980-1981 pour s'abaisser légèrement à 25,5 FMG par kg de riz vendu 75 FMG jusqu'en mai 1982. On note même, que pendant deux années, de juillet 1979 à mai 1981, l'Etat a acheté aux paysans les 1,49 kg de paddy nécessaires à l'usinage d'un kg de riz, au prix où ce kg de riz était vendu aux consommateurs (56, 72 et 55 FMG puis 64, 18 et 64 FMG).

Comment a évolué le prix du riz importé ? Je n'ai pu connaître le prix d'achat moyen du riz importé, de 1974 à 1977, mais pour la période suivante (1977-mi-1982), un discours du Président Ratsiraka, rediffusé le 16 juillet 1980 par la radio nationale, signalait que le riz importé acheté 75 FMG était revendu 55 FMG, ce qui nécessitait une subvention de 20 FMG par kg de riz ; cette subvention était donc légèrement inférieure à celle versée pour la vente du riz malgache pendant cette période, mais par ailleurs, les importations se traduisaient chaque année par de grosses sorties de devises, pourtant rares à Madagascar.

Cette politique était suivie à une période où Madagascar subissait une forte crise économique, « déficits importants au niveau des opérations globales du trésor : de -7 milliards de FMG en 1977, on est

passé à -127 milliards en 1980 et -115 milliards en 1981. La balance des paiements équilibrée en 1978 connaissait des déficits importants en 1979 (43,8 milliards de FMG), 1980 (58,9), 1981 (49,8) (...) Ceci dû à une détérioration de la balance commerciale et de celle des services (...). C'est dans cette situation de crise que Madagascar s'est adressée au FMI pour la signature d'un premier accord de confirmation en juin 1980 qui n'a pu être mené à terme, d'un deuxième accord en 1981 qui a été suspendu en juin 1981 » (8). Un troisième accord, conclu en 1982, exigeait un plan de redressement économique, mis en application en mai 1982. Parmi ces mesures, figuraient une dévaluation du franc malgache (FMG) de 15 % (9) et le quasi-doublement du prix du riz au consommateur, qui passait de 75 à 140 FMG le kg, tandis que le prix du paddy au producteur passait de 47 à 60 FMG le kg.

A partir de cette date, le marché du riz malgache ordinaire est redevenu sain, il fournissait même des marges supérieures à celles calculées par le MEC (voir tableau II). Des informations comparables me manquent pour le riz importé, mais on peut supposer que l'augmentation du prix du riz à la consommation et le contrôle du FMI rendent très probable l'assainissement identique de ce marché.

Ces prix auraient effectivement été appliqués par la SINPA et les sociétés d'Etat jusqu'en 1983 (10). La reprise en charge partielle de la collecte du paddy par les commerçants privés ne devait pas, selon les responsables du décret de 1983, s'accompagner d'un dérapage des prix, la présence des sociétés d'Etat servant de « balise » pour empêcher des achats de paddy à des tarifs trop bas, comme c'était souvent le cas avant 1974. Toutefois cette « balise » ne peut jouer que dans les zones où il y a concurrence effective entre sociétés d'Etat et sociétés privées et, dans de nombreuses régions difficilement accessibles, les collecteurs privés, plus dynamiques que les autres, risquent de se retrouver seuls à fixer les prix. La fraude n'a pas été évoquée par les responsables du MTRT et de la SINPA pour la campagne de collecte de 1983 et en 1984 ; de façon inattendue, ce sont les paysans qui auraient imposé des prix bien supérieurs (jusqu'à 125 FMG le kg de paddy) à celui fixé par l'Etat (75 FMG) ; les besoins en riz des citadins ont pu effectivement favoriser une telle surenchère mais on se demande pourquoi celle-ci n'a pas eu lieu dès 1983. Quoi qu'il en soit, la pression des paysans sur les commerçants est l'un des arguments que les sociétés d'Etat et la SINPA ont utilisés

(8) Ministère de la Coopération Française (voir bibliographie).

(9) En 1973, à la suite de la réunion des Accords de Coopération franco-malgache, Madagascar avait décidé de quitter la zone franc tout en maintenant une parité fixe avec le franc français (1 FF = 50 FMG). La dévaluation de 1982 aurait dû entraîner la mise en vigueur du taux de change suivant : 1 FF = 57,5 FMG, mais le taux est resté égal à 1 FF = 54,7 FMG jusqu'au 30 septembre 1983 où une nouvelle dévaluation, de fait, a mis en vigueur le taux de change suivant : 1 FF = 60,31 FMG (source : Marchés tropicaux, 14 octobre 1983, p. 2461). Ce taux était de 1 FF = 64,91 FMG le 24 septembre 1984.

(10) En 1984, il n'est pas sûr que ces sociétés ne se soient adressées qu'à des Fokontany pour acheter du paddy. En revanche, le riz distribué par le circuit de l'Etat passe toujours par les Fokontany qui ont droit à une commission de 1,5 FMG par kg de riz distribué.

pour refuser de vendre à l'Etat leur paddy à 200 FMG le kg (prix de juin 1984), ce prix étant jugé trop bas pour couvrir les salaires et les frais de stockage, de transport et d'usinage. On peut tout de même remarquer que ce prix permet de rémunérer correctement les commerçants pour tout le paddy acheté entre 75 et 95 FMG le kg (voir tableau II). La presque totalité du riz collecté à Madagascar en 1984 (sauf 18 000 tonnes de riz de la SOMALAC que l'Etat a pu acheter à un prix raisonnable) est et sera donc vendue dans le circuit privé à des prix qui ont oscillé entre 240 FMG le kg en août à Antsirabe et 270 FMG le kg en octobre à Antananarivo par exemple. Ces prix atteindront et dépasseront vraisemblablement le prix-plafond fixé par l'Etat pour le riz de luxe (300 FMG), au moment de la soudure, comme ce fut le cas en février 1984 lorsque le prix de riz atteignait 350 FMG chez les commerçants privés alors que le riz rationné ne coûtait que 165 FMG dans les Fokontany. La répression de la fraude fut difficile en 1984, elle le sera encore davantage au début de 1985 puisque l'Etat ne pourra plus présenter en lieu et temps voulus que moitié moins de riz que l'an passé, pour empêcher les flambées des prix et jouer ainsi le rôle de « balise ».

LA DISTRIBUTION DU RIZ A ANTANANARIVO ET SA BANLIEUE

Les quantités de riz consommées

Les informations concernant les quantités de riz distribuées à la population ont été obtenues pour 1982-1983-1984 auprès de l'un des agents de la SINPA, responsable du silo d'Antananarivo. Ce silo remplace, depuis 1983, près d'une vingtaine de points de vente ouverts entre 1974 et 1975 dans la ville d'Antananarivo, sa proche banlieue et dans les chefs-lieux des Fivondronana (départements) voisins. En 1984 ne fonctionnaient plus, à côté du silo (contenance 20 000 tonnes) que quatre points de redistribution en ville et trois dans la proche banlieue, pour approvisionner régulièrement neuf (11) de dix-huit Fivondronana du Faritany (province) (12) d'Antananarivo : 80 % des quantités de riz vendues au silo d'Antananarivo étaient en effet distribuées dans ces neuf Fivondronana en 1982 et 1983, il restait néanmoins 20 % des ventes qui concernaient occasionnellement d'autres Fivondronana, en particulier ceux d'Antsirabe et de Miarinarivo (Faritany d'Antananarivo). Les neuf Fivondronana sont situés dans un rayon inférieur à 100 km de la capitale et comptaient, d'après le recensement administratif de 1983,

(11) Ces neuf Fivondronana sont les suivants : Antananarivo ville, Antananarivo Atsimondrano, Antananarivo Avaradrano, Ambohidatrimo, Ankazobe, Anjozorobe, Manjakandriana, Andramasina, Ambatolampy.

(12) Il y a six Faritany (provinces) et 110 Fivondronana (départements) à Madagascar.

1 800 000 habitants dont 707 000 dans la ville d'Antananarivo. J'ai évalué à 180 697 tonnes le quota de riz auquel cette population avait droit en 1983, en tenant compte de la ration limitée à 275 g de riz par personne et par jour, établie depuis 1982. Les achats sont loin d'atteindre les normes fixées par ce quota, parce que les pénuries ne sont pas inconnues et pour d'autres raisons analysées plus loin. Ainsi, les neuf Fivondronana répertoriés n'ont acheté que 90 609 tonnes de riz en 1982 et 107 175 tonnes en 1983, soit entre 50 et 60 % du tonnage de riz auquel ils avaient droit.

Une forte proportion de ce riz est importé : 84 713 tonnes en 1982 et 87 710 tonnes en 1983, soit 86 % du tonnage de riz vendu, ces deux années, dans les neuf Fivondronana, les 14 % restants correspondant à des ventes de riz malgache. La population des neuf Fivondronana qui représentait 16 % de la population malgache en 1983, a donc consommé en 1982 et 1983 le tiers du riz importé ces deux années. Ce riz est très peu apprécié des consommateurs, mais la population s'en contente parce qu'il coûte deux fois moins cher que le riz malgache vendu chez les commerçants privés, dans le circuit parallèle jusqu'en 1983, puis légalement ensuite.

En 1984, le MTRT donnait l'ordre aux responsables du silo d'Antananarivo de diminuer encore la ration journalière par personne qui passait à 125 g en juillet, août, septembre pour remonter à 160 g en octobre avec le début de la soudure. Mais ce quota reste bien théorique, je viens de le montrer ; il est plus utile de comparer les achats effectifs des Fokontany des neuf Fivondronana en 1984 avec ceux des années précédentes. Du 1^{er} janvier au 30 septembre 1984, 33 000 tonnes seulement ont été achetées au silo, les plus gros achats (5 000 tonnes) ayant eu lieu en septembre ; même si ces achats atteignent sept, huit et neuf mille tonnes en octobre, novembre et décembre, pour la période de soudure, la quantité annuelle vendue par les responsables du silo aux Fokontany des neuf Fivondronana ne dépassera pas 57 000 tonnes, soit la moitié des ventes effectuées en 1983, à une période où le commerce privé du riz était pourtant déjà redevenu légal. La diminution de moitié de la distribution du riz par l'Etat, à Antananarivo et sa banlieue, confirme donc celle qui a été constatée pour l'ensemble de Madagascar.

L'exemple de cinq Fokontany d'Antananarivo, leur situation en 1984

Les informations fournies par cinq Tananariviens désignés par les lettres A, B, C, D et E, dont les situations sont généralement modestes et qui résident dans cinq des 189 Fokontany de la ville, permettent une première analyse de l'organisation de la redistribution du riz par les Fokontany.

TABLEAU III.— RAVITAILLEMENT EN RIZ DANS CINQ FOKONTANY D'ANTANANARIVO EN JANVIER 1984

Fokontany	Nombre d'habitants recensés en 1983	Quota de riz du fokontany (en kg) (275 g × nb d'habitants) par jour	Equivalent du quota en sacs de 70 kg de riz	Nombre de sacs de 70 kg effectivement achetés chaque jour	Calcul de la ration quotidienne individuelle en fonction des achats (g)
A	2 500	688	10	10	280
B	2 000	550	8	10	285
C	2 000	550	8	7	245
D	6 300	1 733	25	15	166
E	3 000	825	12	11	256

Le tableau III indique, pour janvier 1984, le nombre d'habitants dans les cinq Fokontany, le quota journalier de riz auquel ils ont droit, l'équivalent de ce quota en sacs de 70 kg de riz, enfin le nombre de sacs de riz vendus effectivement dans chaque Fokontany et le calcul de la ration individuelle en fonction des ventes.

Les situations étaient très variées : le Fokontany de B achetait plus de riz qu'il n'aurait dû, apparemment sans problème, celui de A achetait exactement le quota qui lui revenait, les autres en achetaient moins. Ces quotas n'avaient guère de rapport avec la réalité et A, B, C, D, E nous ont assuré que, sauf en période de pénurie, ils ont toujours eu le droit d'acheter 400 g de riz par personne et par jour (c'est-à-dire le quota d'avance 1982) et A a même toujours eu le droit d'acheter 500 g ; apparemment, personne n'avait entendu parler du quota de 275 g par personne et par jour. Selon ces informateurs, sauf pénuries temporaires, tous les Tananariiviens qui pouvaient payer leur riz étaient donc assurés de consommer 1 400 calories par jour (350 calories pour 100 g de riz). Mais les conditions se sont aggravées entre janvier et octobre 1984. A cette date, ces mêmes familles affirmaient alors qu'il était devenu difficile depuis plusieurs mois d'obtenir plus de 200 g de riz par personne et par jour dans les Fokontany, ce qui était néanmoins davantage que la ration prévue par le MTRT.

La possibilité d'acheter dans son Fokontany une quantité supérieure à la ration prévue par le MTRT s'explique de plusieurs façons :

— D'abord, certaines familles ne viennent jamais acheter de riz, on les repère parce qu'elles ne retirent pas les carnets de rationnement distribués chaque année, depuis 1981. Le nombre de ces familles varie selon les quartiers : chez A qui réside dans un quartier plutôt pauvre, chaque famille va chercher son carnet, chez B et E, il resterait quelques carnets non distribués, mais chez D qui réside dans un quartier de fonctionnaires, une centaine de familles ne viennent pas chercher leur carnet parce qu'elles bénéficient de riz obtenu par des groupements professionnels agréés.

— Ensuite, certaines familles possèdent ou cultivent des rizières aux alentours, d'autres reçoivent du riz de leurs parents paysans et (ou) ont les moyens d'acheter du riz malgache dans le circuit privé.

— Enfin, la pauvreté est telle à Antananarivo qu'à la fin de chaque mois, les familles les plus démunies doivent attendre le salaire mensuel pour acheter à nouveau leur ration dans les Fokontany. Ceux-ci n'ont, en effet, généralement pas les moyens de faire crédit et les familles s'endettent auprès des commerçants privés. Les autres familles achètent alors les rations des plus pauvres parfois légalement, parfois illégalement, en empruntant ou en louant des carnets de rationnement. Pour empêcher les familles d'acheter plus de riz que le quota réglementaire, le Fokontany de D achète toujours moins de riz en fin de mois.

A l'inverse, les pénuries empêchent les habitants d'acheter les rations auxquelles ils ont droit. Ces pénuries n'étaient pas trop fréquentes, si l'on se réfère aux souvenirs de ces cinq personnes : elles seraient apparues en 1981, on se souvient essentiellement des pénuries de septembre 1981, septembre 1983, décembre 1983, mais D évoque une pénurie qui a duré de novembre 1977 à mars 1978 et rappelle que le ravitaillement est toujours plus difficile lors de la période de soudure annuelle, c'est-à-dire de novembre à avril, date de la récolte du riz malgache. Il faut noter aussi, qu'en plus des pénuries générales, se créent des pénuries locales liées à des difficultés de trésorerie des Fokontany, qui pour des raisons diverses n'ont pas les moyens d'avancer une somme suffisante pour acheter, aux points de vente de la SINPA, le nombre de sacs de riz nécessaires à la consommation quotidienne de leur population.

Les Tananariviens n'ont été rationnés qu'à partir de 1981, auparavant chacun achetait selon ses besoins, même si à partir de 1977, tous les achats de riz étaient inscrits dans un carnet ordinaire appartenant à chaque famille, dans bon nombre de Fokontany. Avant cette première période, le fait de s'approvisionner obligatoirement dans son Fokontany où l'on est connu, semble avoir empêché les familles de faire des stocks de riz malgache, notamment à partir de l'époque où ce riz est devenu moins abondant dans le circuit légal, donc susceptible d'être revendu dans le circuit parallèle.

Début février 1984, ces cinq personnes achetaient le riz dans leur Fokontany 165 FMG le kg (riz vendu 148,5 FMG le kg au silo pour être revendu 150 FMG à la population, les Fokontany recevaient ainsi une commission de 1,5 FMG par kg, à ce prix s'ajoutait celui du transport : 15 FMG par kg). Ce prix venait, semble-t-il, d'être unifié pour toute la ville, deux semaines plus tôt, le prix du kg de riz oscillait encore entre 150 et 165 FMG dans les Fokontany de A, B, C, D, E.

Toutes ces personnes venaient de traverser une période de pénurie (avant Noël 1983) plus ou moins longue selon les Fokontany et toutes se plaignaient de pesées mal faites au silo, qui entraînaient des difficultés de trésorerie pour les Fokontany, difficultés répercutées d'une façon ou d'une autre sur les consommateurs.

En octobre 1984, les conditions de vie devenaient inacceptables pour beaucoup de Tananariviens : le SMIG n'avait pas augmenté depuis janvier 1984 (17 679 FMG par mois) tandis que le prix du riz dans les Fokontany passait de 150 FMG le kg en janvier, à 172 FMG en avril et 200 FMG en juin (plus 10 à 15 FMG pour le prix du transport du silo au Fokontany), soit une augmentation de 33 % en six mois pour 700 calories par jour et par personne tout au plus, les autres calories devant être achetées chez les commerçants privés à 285 FMG le kg de riz en octobre. Avec un salaire mensuel égal au SMIG, il était possible de nourrir trois personnes en riz à l'eau (2 500 calories par jour et par personne) pendant le mois de janvier 1984, mais pas de les loger, ni de les vêtir, ni de les soigner, ce qui était déjà misérable. Ce même salaire ne permettra plus que de nourrir 2,5 personnes vers janvier 1985 (13).

Et il n'est pas question d'espérer se nourrir à meilleur prix en choisissant d'acheter du maïs, du manioc, des patates douces ou du pain plutôt que du riz ; toutes ces denrées vendues dans le commerce privé coûtent en effet plus cher, à calories égales prêtes à être consommées. Je l'ai vérifié rapidement, en relevant en janvier 1984, le prix de ces denrées, celui des combustibles nécessaires à leur cuisson, le pourcentage de déchets éventuels, la durée de la cuisson des aliments, enfin leur valeur calorique et particulièrement leur poids en protéines (14). Il s'agit de calculer le prix de 2 500 calories (ration normale journalière d'un adulte) fournies par chacune de ces denrées. Le riz, acheté en partie au Fokontany (ration maximum de 400 g), en partie dans le commerce privé (312 g) (13), était la denrée la moins chère (200 FMG) pour un bon apport en protéines ; le maïs venait ensuite et coûtait 325 FMG (15), avec un meilleur apport en protéines, puis venaient le manioc qui coûtait 380 FMG avec très peu de protéines et les patates douces qui coûtaient 500 FMG en n'offrant guère plus de protéines que le manioc (16). Quant au pain, son prix était voisin, la ration de 2 500 calories coûtait 455 FMG avec un apport en protéines légèrement inférieur au riz, mais le blé nécessaire à sa fabrication est importé et coûte des devises à l'Etat

(13) En janvier 1984, cette nourriture coûtait 200 FMG par jour et par personne (66 FMG pour la ration de 400 g de riz acheté au Fokontany, 100 FMG pour 312 g de riz acheté dans le commerce privé à 320 FMG le kg, 25 FMG pour le combustible), soit 6 000 FMG par mois $\times 3 = 18\ 000$ FMG. En janvier 1985, cette nourriture coûtera (si le prix du riz ne dépasse pas 350 FMG le kg dans le commerce privé) 248 FMG par jour et par personne (41 FMG pour la ration de 200 g de riz acheté au Fokontany, 179 FMG pour 512 g de riz acheté dans le commerce privé, 28 FMG pour le combustible), soit $7\ 440$ FMG $\times 2,5 = 18\ 600$ FMG. Selon des informations reçues en 1985, le riz coûtait, en fait, plus de 500 FMG le kg en mars 1985, dans le commerce privé.

(14) Il faudrait naturellement ajouter à cette ration, des protéines d'origine animale, mais la viande (800 FMG le kg), le lait (200 FMG le litre), les œufs (90 FMG pièce) coûtent cher (prix janvier 1984).

(15) Ceci est essentiellement dû à la durée de la cuisson du maïs (150 mn au lieu de 20 mn pour le riz), soit une dépense de près de 190 FMG de combustible au lieu de 25 FMG pour le riz. En revanche, le prix d'achat de la ration calorique de maïs est moins élevé (136,5 FMG) que celui du riz (166,5 FMG), en janvier 1984.

(16) Compte tenu des déchets, 2 500 calories fournies par du manioc coûtent 304,5 FMG et l'équivalent fourni par des patates douces 405 FMG (janvier 1984). A ces dépenses s'ajoutent entre 75 FMG et 95 FMG de combustible.

malgache, ce qui n'est pas le cas du maïs, du manioc et des patates douces.

Ce n'est donc pas le prix du riz qui est scandaleux, mais le fait que les revenus des citadins modestes soient trop faibles pour leur permettre une vie décente, comme le montre l'exemple suivant : un des cinq informateurs m'a donné un aperçu de son budget familial mensuel en janvier 1984 : A est un étudiant de 23 ans, il a à sa charge un frère et une sœur plus jeunes. En 1983, il avait obtenu une bourse d'étudiant de 202 500 FMG, soit 16 875 FMG par mois à laquelle s'ajoutaient des secours irréguliers d'amis et les revenus de petits travaux (gardiennage épisodique de voitures la nuit), il a donc pu compter, non sans quelques acrobaties financières, sur un revenu mensuel moyen de 28 000 FMG. C'est une situation très banale à Antananarivo. Sur ces 28 000 FMG mensuels, 5 000 FMG étaient dépensés pour un logement sans eau ni électricité, 17 530 FMG pour la nourriture et 5 470 FMG pour l'entretien et les fournitures scolaires. On note que la principale source de dépenses, le riz (8 100 FMG, soit 28 % du budget) fournissait à chacun de ces trois jeunes adultes 2 100 calories par jour sur les 2 300 qu'ils pouvaient espérer consommer avec les quelques autres achats de légumes, pain, huile et viande. C'est un exemple de légère sous-alimentation, compte tenu de l'importance des activités intellectuelles et physiques de ces jeunes qui sont étudiants ou lycéens et qui parcourent quotidiennement une dizaine de kilomètres pour se rendre aux cours. Par ailleurs, l'apport en protéines d'origine animale est pratiquement nul. Cette insuffisance alimentaire chronique fait partie de la vie quotidienne des petites gens d'Antananarivo.

Rôle économique, rôle politique des Fokontany

Le rôle économique des Fokontany ne s'est pas limité à la vente du riz, on y a distribué aussi de l'huile, du sucre et du savon, produits de base bien souvent absents sur le marché privé, depuis 1981. J'ai constaté que cette lourde charge était parfois considérée comme un atout politique par certains responsables des Fokontany, qui ont effectivement un pouvoir réel de gestion financière du ravitaillement dans leur circonscription. Ces responsables contrôlent ainsi strictement la vie matérielle de leurs administrés et les bénéfices réalisés sur les ventes leur permettent de créer et de diriger des activités sociales locales. Ils envisagent de façon positive le développement de cette fonction commerciale ; en revanche, les simples citoyens interrogés préfèrent ne pas être trop liés à leur Fokontany et faire leurs achats chez des commerçants privés ; seuls les pénuries et les risques de dérapage des prix leur semblent des arguments raisonnables pour laisser aux Fokontany une fonction de ravitaillement.

UN PROBLEME EN CACHE UN AUTRE

L'analyse de l'évolution de la politique du ravitaillement en riz à Madagascar fait apparaître combien celle-ci est liée à l'ensemble de la politique malgache et à la situation économique mondiale.

La grande chance de Madagascar est de pouvoir produire suffisamment de riz, de maïs, de manioc pour nourrir sa population, encore faut-il que la population citadine ait des revenus suffisants pour acheter ces denrées.

Ne réussissant pas à développer une industrie nationale, l'Etat malgache a pu cacher son échec aux citoyens, ceux d'Antananarivo en particulier, en subventionnant le riz à la vente en 1977 ; il donnait ainsi à cette denrée une valeur politique grandissante (en particulier pour les responsables des Fokontany) et encourageait sa consommation donc les importations, ceci parallèlement à un affaiblissement du commerce du riz malgache monopolisé par l'Etat et mal géré. Le déficit de la balance commerciale, dû à une baisse des exportations mais aussi à une augmentation du prix des produits manufacturés importés, a contraint l'Etat malgache, sous la pression du FMI, à cesser en 1982 sa politique commerciale en faveur des consommateurs de riz. On peut donc penser que cette denrée sera de moins en moins protégée et coûtera bientôt aussi cher que les autres denrées de base.

Il restera à l'Etat un rôle de contrôle des prix de l'ensemble des denrées pour une juste répartition des revenus de la production agricole commercialisée entre paysans et commerçants. Il restera à régler les problèmes réels de leur transport des régions de surproduction vers les villes et à développer la production agricole des régions déficitaires.

Il restera surtout à prendre en charge le problème essentiel, trop longtemps caché par la politique de ravitaillement en riz précédemment décrite. Il s'agit de la relance des activités urbaines. Les citoyens-proprétaires prennent davantage en charge les terres (les rizières en particulier) qu'ils possèdent, pour compléter leurs ressources. Cela ne suffit pas, les familles modestes ont des revenus trop faibles pour acheter les denrées nécessaires à leur survie. La relance industrielle prévue vers 1975 n'a pas eu lieu, peut-elle réussir en 1985 dans un environnement économique mondial si défavorable aux pays du Tiers Monde ? Peut-être vaudrait-il mieux encourager davantage (tout en limitant les abus) le secteur informel qui s'est bien développé ces dernières années (17) et qui fournit du travail aux citoyens, sans trop accroître les importations ?

(17) Voir bibliographie : Pourcet G.

BIBLIOGRAPHIE

- AHLERS, MAKINEN, TULUY, STRYKER, *Etude du secteur rizicole*. Rapport de première phase. Ministère de la production et de la réforme agraire. Antananarivo, février 1983, rapport multigraphié.
- BLANC-PAMARD Ch., *Evaluation de l'opération SOMALAC dans la région du lac Alaotra, au nord des hautes terres centrales de Madagascar*. Rapport multigraphié pour le ministère de la Coopération. Paris, décembre 1983, 102 pages et annexes.
- Ministère de la Coopération : *Etudes du développement : situation économique des Etats Africains et de l'Océan Indien, Madagascar 1981-1982*, Paris, juillet 1982, p. 119-124, multigr.
- POURCET G., *Les transports informels et l'approvisionnement vivrier d'Antananarivo*. Contribution au séminaire « Nourrir les villes en Afrique sub-saharienne. »
- WURTZ J., *Structures foncières et rapports sociaux dans la plaine de Tananarive*. ORSTOM, Université Paris I, Paris 1973, 1^{er} vol. 281 p., 2^e vol. annexes 91 pages et cartes.

Peltre Wurtz Jacqueline (1985)

Le ravitaillement en riz à Madagascar de 1974 à 1984 : le cas d'Antananarivo

In : Bricas N. (ed.), Courade Georges (ed.), Coussy J. (ed.), Hugon P. (ed.), Muchnik J. (ed.) Nourrir les villes en Afrique sub-saharienne

Paris : L'Harmattan, 231-246. (Villes et Entreprises)

ISBN 2-85-802-562-X