

La réhabilitation des petits périmètres irrigués à Madagascar :

une réponse aux importations de riz?

Isabelle DROY *

INTRODUCTION

L'autosuffisance alimentaire doit être atteinte en 1990.

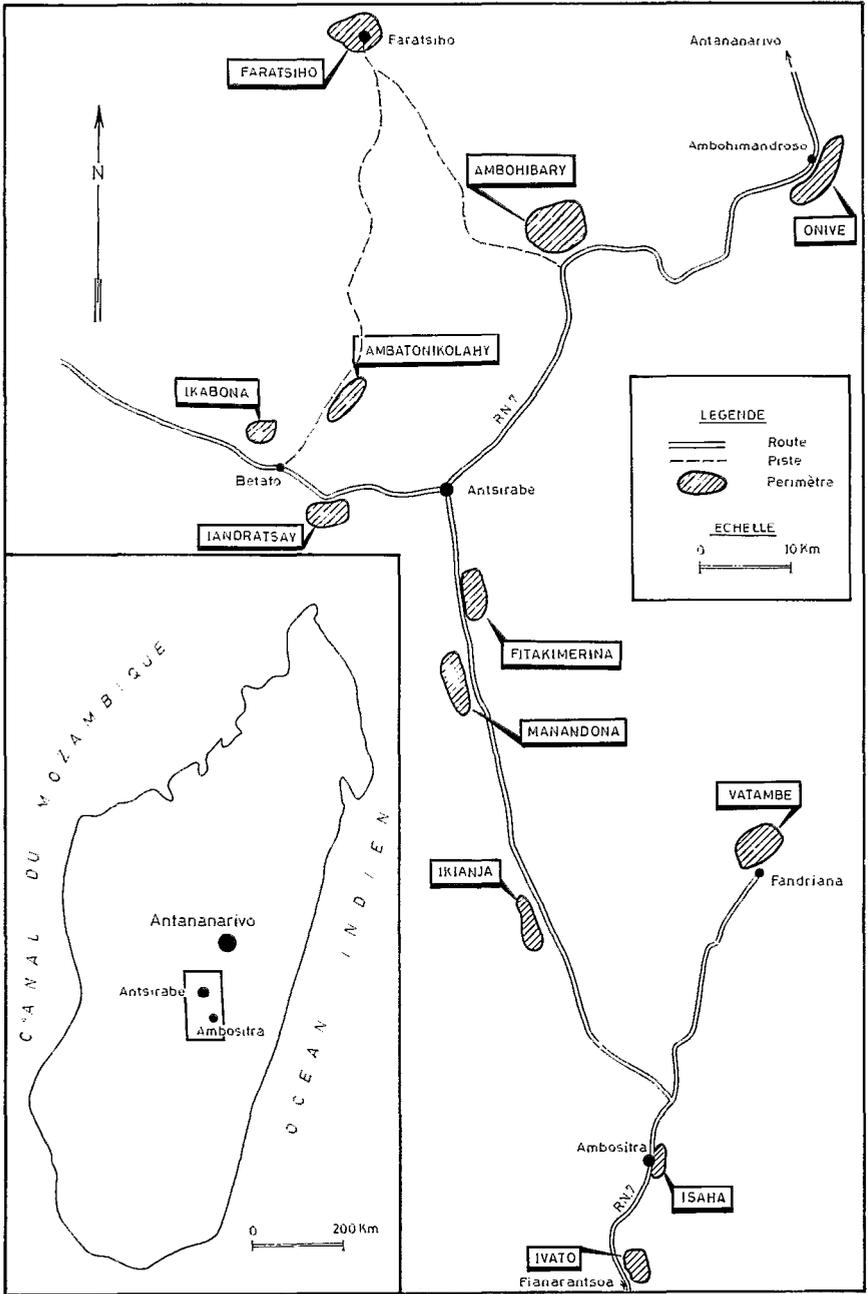
Ce slogan maintes fois répété dans les discours s'est accompagné depuis 1980 d'une profonde réforme de la politique agricole et notamment rizicole, les Malgaches étant parmi les plus gros consommateurs de riz du monde avec environ 140 kg par personne et par an (1).

Madagascar couvrait sa consommation intérieure et exportait une partie de sa production jusqu'en 1970. Durant ces deux dernières décennies, la situation s'est inversée. En 1982, il a fallu importer 356 000 tonnes de riz, qui ont couvert un quart des disponibilités nationales. Cette croissance des importations est intervenue au moment où le service de la dette grimpeait vertigineusement; en 1985, il absorbait 89 % des ressources d'exportation en devises avant rééchelonnement.

Une attention particulière a donc été accordée à la filière rizicole dans la mise en place des programmes d'ajustement structurel sous l'égide du FMI, de la CCCE et de la BIRD. La désencadrement du commerce du riz fut le fer de lance de la politique de libéralisation

(1) Cette consommation ne couvre pas la demande réelle qui serait de 150 kg par personne et par an.

* Géographe, ERA-CNRE (Équipe de recherche associée — Centre national de recherche sur l'environnement (ministère de la Recherche scientifique et technique pour le développement) — Tuléar)-ORSTOM (Département : « Sociétés, urbanisation, développement, UR : « Maîtrise de la Sécurité Alimentaire »), BP 434, Antananarivo, Madagascar.



économique et un test pour les défenseurs de cette orientation (2). Parallèlement, la remise en état des infrastructures des périmètres hydro-agricoles rizicoles doit soutenir la relance de la production. Le projet de réhabilitation des petits périmètres irrigués (PPI) est une composante de ce programme : à terme, 180 petits périmètres sont concernés, ce qui représente 75 000 hectares.

Les réflexions qui suivent ont été suscitées par un travail d'étude socio-économique effectué d'octobre à décembre 1988 sur treize périmètres irrigués en cours de réhabilitation, situés entre Antsirabe et Ambositra, au coeur des Hautes-Terres (3) (Cf. carte). Cette politique s'accompagne d'un désengagement de l'État et d'un transfert de la gestion des réseaux aux usagers regroupés en associations. Les objectifs poursuivis par l'ensemble de la politique rizicole peuvent-ils être atteints dans cette région, compte tenu de ses caractéristiques socio-économiques ?

LES EFFETS PERVERS D'UNE POLITIQUE ALIMENTAIRE

Madagascar connaît une croissance démographique très forte : la population a doublé depuis 1960 pour atteindre environ 11 millions d'habitants actuellement (4). Dans le même temps la production de paddy est passée de 218 à 190 kg par habitant (5).

Petites surfaces par exploitation (1,2 ha en moyenne) et faibles rendements (moins de 2 t/ha de paddy) sont les traits dominants de la production rizicole. Le caractère stratégique du riz a suscité de nombreuses tentatives de la part de l'État pour contrôler la filière et notamment le système de commercialisation et de distribution.

1960-1973 : une croissance qui s'essouffle

Jusqu'en 1970, la croissance de la productivité est forte et la croissance des superficies cultivées modérées (de 1960 à 1970, la production passe de 1,2 à 1,9 millions de tonnes de paddy et le rendement de 1,5 à 2,5 t/ha) (6). Durant cette période, le soutien de l'État à la

(2) Elliot BERG : *The liberalization of rice Marketing in Madagascar*.

(3) Études préparatoires à la réhabilitation de neuf petits périmètres irrigués de la zone Antsirabe-Ambositra. SOMEAH/IRAM. Ces réflexions sont strictement personnelles et n'engagent que leur auteur.

(4) Le dernier recensement date de 1975 et les estimations actuelles reposent sur des projections.

(5) Rendement à l'usinage du paddy en riz : 68 %.

(6) Source : MPARA.

production rizicole est important (politique de vulgarisation et d'approvisionnement en matériel agricole et en intrants, aménagements hydro-agricoles).

La fixation d'un prix plancher d'achat du paddy permet à l'État d'agir plus ou moins efficacement (selon les mécanismes mis en place) sur les prix aux producteurs et favorise globalement une hausse régulière des prix qui accompagne l'augmentation de la production. Ce mouvement de hausse des prix se stabilise et s'inverse au début des années 1970.

Durant toute cette période coexistent un secteur privé et un secteur public de collecte, ce dernier contrôlant les zones « réservées » (lac Alaotra et plaine de la Basse-Betsiboka).

A cette époque les premiers signes de la crise rizicole (donc bien avant l'étatisation du commerce du riz) se manifestent par la baisse des exportations et le début des importations de riz.

1973 à 1983 : la crise rizicole

Durant cette décennie, l'augmentation de la production rizicole est faible (2,15 millions de tonnes de paddy environ en 1983) malgré une extension des surfaces ; ceci met en évidence une diminution de la productivité, révélatrice des contraintes rencontrées dans la conduite de la riziculture. En effet, l'extension des superficies ne concerne pas les bas-fonds (*tanimbary*), mais les collines (*tanety*) cultivées en riz pluvial, soit parce que la pression foncière est déjà très forte, comme sur certaines régions des Hautes-Terres, soit parce que l'aménagement des bas-fonds non encore exploités est trop difficile à réaliser par les paysans sans appui extérieur. Cette période est aussi caractérisée par une dégradation des aménagements existants, d'importants problèmes d'approvisionnements en intrants et la quasi-disparition du crédit agricole.

De 1973 à 1977, bien que la politique des prix soit incitative, ses effets n'encouragent pas la production rizicole bloquée par la mauvaise organisation du système de collecte désormais devenu monopole d'État. La commercialisation est en effet entièrement sous monopole de la SINPA (Société d'intérêt national pour la production agricole) puis, des sociétés d'État (dont la SINPA) de 1977 à 1982. Ces sociétés collectent difficilement le riz, faute de points d'achat suffisants. De plus, la volonté de maintenir un prix de vente bas au consommateur conduit à ramener le rapport prix de vente du riz/prix d'achat du paddy à 1,45 en 1979 (alors qu'il était de 2,06 en 1970) : les sociétés ne couvrent donc pas leurs frais de collecte et d'usinage et connaissent alors de grandes difficultés financières.

Une solution simple, mais combien dangereuse, est alors choisie :

on importe ; en 1982, la plus grande partie du riz commercialisé dans le circuit officiel vient de l'étranger. Par l'intermédiaire de subventions et d'un système de distribution massif, la consommation de riz est encouragée pour les consommateurs urbains dont le pouvoir d'achat commence à sérieusement baisser, mais cette situation n'est pas supportable à long terme pour les finances publiques d'un pays devenu massivement endetté.

1983-1988 : une profonde réforme du système de commercialisation

Le prix plancher d'achat du paddy au producteur est supprimé en 1983 avec le début de la libéralisation de la collecte de paddy. La hausse des prix qui suit doit cependant être relativisée : la dévaluation du FMG (franc malgache) entraîne en effet depuis 1982, une hausse de près de 400 % des intrants en majorité importés, désormais hors de portée de la plupart des paysans, sans qu'un modèle technique alternatif soit proposé.

La libéralisation imposée par le FMI permet alors une hausse des prix aux producteurs et une relance de la collecte nationale, mais provoque aussi une hausse très brutale des prix aux consommateurs dont le pouvoir d'achat subit une régression de 60 % par rapport à 1979 pour l'ensemble des salariés du secteur public et de 30 % pour les salariés au plus bas de l'échelle (SMIG et SMAG) (7). Cette situation dramatique entraîne une paupérisation croissante, qui affecte les urbains, mais aussi les ruraux, car beaucoup d'entre eux (surtout dans la partie des Hautes-Terres étudiée) doivent acheter du riz en période de soudure pour se nourrir.

DES RÉSEAUX D'IRRIGATION DÉGRADÉS ET UNE GESTION DE L'EAU QUI S'INDIVIDUALISE : L'EXEMPLE DE LA RÉGION D'ANTSIRABE-AMBOSITRA

Une production de riz qui ne couvre pas les besoins familiaux

Les périmètres irrigués entre Antsirabe et Ambositra se situent dans une zone aux conditions climatiques peu favorables à la riziculture : l'empreinte de la montagne est forte (altitude comprise entre 1200 et 1600 m), la température trop basse pour autoriser deux campagnes de riz sur une année, la pluviosité médiocre.

(7) Toutefois, les salariés gagnant le SMIG et le SMAG font figure de minorité privilégiée par rapport à la plus grande masse des salariés qui gagne beaucoup moins.

Sur cette zone densément peuplée que nous avons étudiée en 1988, l'accès à la terre est difficile et les propriétés très morcelées. La superficie moyenne des rizières par exploitant oscille entre 0,5 et 1 ha, avec de très fortes disparités (ainsi à Onive, 12 % des usagers exploitent 50 % de la superficie du périmètre). Le statut par rapport à la terre est très différencié : faire valoir direct, métayage au tiers ou à moitié. L'extension des surfaces cultivées est quasiment impossible, sauf à produire du riz dans des conditions de plus en plus difficiles (riz pluvial de *tanety* par exemple).

Les systèmes de production associent les bas-fonds (riz en saison et parfois culture de contre saison, pommes de terre, blé ou tritical) et les *tanety* (élevage et cultures pluviales, pommes de terre, maïs, haricots) qui permettent de compléter partiellement l'alimentation et éventuellement de fournir un revenu. Mais, pour vivre ou survivre, les exploitants ont recours à toute une gamme d'activités en dehors de leur exploitation agricole. Les plus aisés, qui ont un petit capital de départ, font de l'artisanat, du petit commerce, voire du transport en charrettes. Les autres s'embauchent, une partie de l'année, comme manoeuvres ou salariés agricoles, parfois jusqu'au lac Alaotra.

Les disponibilités en riz permettent rarement de couvrir les besoins familiaux : ainsi, une enquête réalisée en 1985 dans la région montre que près des trois quarts des exploitations ne sont pas en mesure de couvrir leurs besoins vivriers en riz (77 % sont globalement déficitaires : elles achètent plus qu'elles ne vendent) (8). La durée de la soudure est de trois à quatre mois pour la majorité des ménages (9).

La vente de riz se fait donc dans des conditions très particulières pour rembourser (en nature ou en argent) des prêts contractés au moment de la soudure, payer la rente foncière ou répondre à des besoins financiers urgents. Le riz est vendu à son cours le plus bas à la récolte, voire avant (vente de récolte sur pied pendant la soudure). Ainsi, la libéralisation du marché du riz n'a pas d'effet sur ces ventes qui ne correspondent pas à un excédent de production, mais à une offre contrainte et « canalisée ». Quant au rachat du riz en période de soudure, il est toujours difficile pour ces familles qui subissent les inconvénients des fluctuations de prix.

(8) J.-F. RICHARD : *Les possibilités d'extension de la culture de blé sur les Hauts-Plateaux*, p. 20.

(9) Enquêtes agro-socio-économiques sur les neufs petits périmètres irrigués, SOMEAH.

La guerre de l'eau

La riziculture irriguée nécessite une gestion collective de l'eau (répartition et distribution) et de l'entretien des ouvrages. Les formes d'organisation d'usagers reflètent l'histoire même des communautés à travers les changements politiques et administratifs, qui ont marqué l'évolution du pays.

A l'époque pré-coloniale, les systèmes d'irrigation sont maîtrisés techniquement par les usagers, et la gestion de l'eau dépend de la communauté (*fokonolona*) (10) qui édicte les règles d'entretien du réseau et de répartition de l'eau.

Sous la colonisation et après l'indépendance, les périmètres sont étendus et modernisés : le recours à des techniques plus sophistiquées et à des matériaux qui ne sont pas disponibles sur place est nécessaire. « L'aménageur » (l'administration) met alors en place un système de gestion de l'eau et d'entretien confié au Génie rural, dont les paysans deviennent les exécutants. Au milieu des années 1970, le « dépérissement » du Génie rural (plus de moyens de travail et de déplacement, personnel non remplacé) provoque une dégradation des aménagements, de la maîtrise de l'eau et l'éclatement du « code » de gestion de l'eau entre usagers (11). En 1988, les vols d'eau sont si fréquents que beaucoup de paysans passent la nuit à surveiller leurs prises et les rixes se multiplient.

La gestion de l'eau s'individualise et c'est en quelle que sorte la loi du plus fort et du mieux loti qui s'instaure avec d'autant plus de dureté que l'eau devient rare et la survie plus difficile.

LA RÉHABILITATION DES PETITS PÉRIMÈTRES IRRIGUÉS ET LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT

Mot d'ordre : participation paysanne

Dans ce contexte difficile, l'État tente actuellement de relancer la production rizicole en s'intéressant aux réseaux d'irrigation qui ont

(10) *Fokolona* : assemblée générale de toutes les personnes de plus de dix-huit ans à l'intérieur de son support territorial, le *fokontany*. Le *fokolona* avait jusqu'au XIX^e siècle, une grande autonomie juridique et politique. Le pouvoir central, selon les périodes, a essayé de codifier, détourner, ou s'appuyer sur cette assemblée.

(11) De plus, la mise en place des collectivités décentralisées en 1975 a rompu parfois les « frontières » de la solidarité hydraulique (une vallée). L'ensemble d'une vallée par exemple se trouve maintenant sous l'administration de deux ou plusieurs *fokontany*,

déjà fait l'objet d'importants investissements publics ; ceux-ci sont réhabilités, puis la gestion et l'entretien sont confiés à une structure d'opération (une association des usagers de l'eau, AUE) dotée de la personnalité morale et juridique et de l'autonomie financière. Le succès du transfert dépendra en grande partie de l'adéquation de la réhabilitation aux besoins des paysans-usagers et de la cohésion des AUE.

Dès la phase d'étude, les paysans sont consultés sur le choix des scénarios techniques de réhabilitation. Ce choix doit se faire en fonction des charges d'entretien du réseau (charges en travail et charges financières), mais aussi des besoins des paysans (passages à zébus, lavoirs etc.). Les paysans s'engagent ensuite par écrit avant le début des travaux, à créer une AUE et à payer annuellement une redevance par hectare (souvent entre 20 000 et 30 000 FMG par hectare) (12).

Un plan de développement agricole (PDA) est proposé ; prenant en compte l'ensemble du système de production, il est élaboré en fonction des potentialités agronomiques, mais aussi des possibilités d'écoulement et de commercialisation des produits. Cependant, force est de constater que le PDA est le parent pauvre du projet, tant au niveau des études que des priorités d'intervention des organismes d'encadrement.

Une association dotée de larges pouvoirs

Les AUE rassemblent les usagers utilisateurs d'une même partie de réseau. La cohérence hydraulique est ici privilégiée par rapport à l'unité de résidence, ce qui évite de « tronçonner » le réseau. Ces associations sont régies par décret : leurs pouvoirs et leurs obligations sont ainsi déterminées par avance. La marge de manoeuvre concernant le statut de l'association est très faible : choix de la durée du mandat du bureau, paiement des charges d'entretien en paddy ou en espèces. L'association établit un règlement intérieur (*dina*) qui doit marquer la spécificité de l'AUE. En réalité, sur les périmètres de la zone d'Antsirabe et Ambositra, les *dina* sont presque tous bâtis sur le même modèle (celui proposé par l'organisme encadreur) répertoriant les amendes pour les différentes infractions possibles.

en amont et en aval. L'amont plus favorisé, prend toute l'eau dont il a besoin sans se préoccuper de « ceux de l'aval ». Ajouté à la dégradation de l'entretien du réseau, cette situation provoque l'abandon forcé de rizières qui ne sont plus irriguables. Les conflits autour de l'eau sont d'une violence qui aboutit parfois à mort d'hommes.

- (12) En 1989, une redevance de 20 000 FMG représente environ 114 kg de paddy acheté au producteur au prix indicatif de 175 FMG (qui est plus haut ou plus bas selon les conditions et la période de vente).

Les trois domaines d'intervention de l'association sont :

- la gestion de l'eau (choix des dates d'ouverture et de fermeture des barrages, répartition des tours d'eau entre les usagers)
- l'organisation des travaux d'entretien et la collecte des provisions pour travaux
- la police de l'eau : respect des aménagements et sanction des vols d'eau.

Chaque année, l'association établit un budget prévisionnel établissant le montant de la cotisation pour son fonctionnement et les provisions à recouvrir.

L'épreuve douloureuse de l'autogestion

Ce transfert de gestion est un pari difficile et un certain nombre de problèmes apparaissent déjà.

Les associations sont des enjeux de pouvoirs

La mise en place d'AUE disposant de pouvoirs juridiques et financiers importants doit se surimposer aux pouvoirs déjà existants, politiques, sociaux, « modernes » ou « traditionnels ». Dès le départ, l'AUE est objet de convoitise ou de rejet. L'accaparement de la structure d'opération par les notables politiques est déjà nettement perceptible. Il y a là, à la fois danger de détournement des objectifs de l'AUE au profit de quelques intérêts individuels et risque de développement des relations de clientèle autour de personnes qui cumulent plusieurs fonctions. Ceci au détriment d'une répartition équitable de l'eau et d'un bon entretien du réseau.

La prise en charge collective des réseaux est longue et difficile

La mise en place des structures de gestion est la concrétisation de la nouvelle responsabilité des usagers. Ce transfert long et progressif se fait avec l'appui d'un conseiller-animateur qui explique les textes, les pouvoirs et les obligations des associations d'usagers. Mais le fonctionnement de l'AUE demande au moins une forte cohésion sociale, qui n'existe plus toujours (le développement de l'insécurité en est un révélateur). Ainsi sur plusieurs périmètres, les paysans consacrent beaucoup de temps et d'énergie à lutter contre les vols d'eau et de cultures. Le transfert de gestion des réseaux n'est-il pas dans ces conditions trop rapide et brutal ?

Des incertitudes ou des incohérences dans les textes régissant les AUE

Ainsi, la redevance imposée au départ peut par la suite être modifiée par l'AUE. L'organisme chargé de l'encadrement des périmètres table sur une « conscientisation » des paysans...Mais, la

charge financière de la redevance est déjà lourde pour des usagers qui ont l'habitude d'avoir l'eau gratuitement. Ce risque est d'autant plus difficile à accepter que les paysans sont confrontés à des problèmes immédiats de survie.

Les travaux sont engagés ou à peine terminés sur quelques uns des 180 périmètres. Or, les conflits entre l'organisme aménageur et les paysans s'aiguisent déjà. Ils ont le plus souvent une origine technique : certains aménagements ne permettent pas une meilleure maîtrise de l'eau, voire entraînent une plus mauvaise sur quelques portions de périmètre (13). Les usagers refusent alors de payer la cotisation pour le fonctionnement de leur propre association. Cette réaction révèle la mauvaise « appropriation » de cette organisation, qui est perçue comme imposée par l'administration. Le « bras de fer » peut se solder par la descente des plus hautes autorités du ministère de tutelle pour exhorter les paysans à payer et en dernier recours par la soudure des vannes afin d'amener les paysans à composer. La concertation et le dialogue sont alors rompus. Ne sommes-nous pas alors à quelques années lumière du projet d'autogestion des réseaux par les usagers ? Quel sera le devenir de ces petits périmètres dont la gestion apparaît déjà si conflictuelle ?

CONCLUSION

Les petits paysans peuvent-ils payer la relance de la production rizicole ?

La politique libérale qui a succédé à la politique dirigiste, s'est attachée essentiellement à la transformation du système de commercialisation. Dans la zone d'Antsirabe-Ambositra, la relance de la production est appuyée par le projet de réhabilitation des petits périmètres irrigués. Les difficultés que rencontre actuellement le projet sont-elles conjoncturelles (comme le pensent ses « maîtres d'oeuvre ») ou structurelles ?

Le risque financier introduit par la redevance est-il supportable pour des exploitations qui ne sont pas autosuffisantes en riz et qui financent leur production rizicole par des activités extérieures ? La bonne maîtrise de l'eau (qui reste encore théorique au vu des problèmes qui se posent sur les périmètres déjà réhabilités) ne paraît pas en mesure de diminuer ce risque aux yeux des paysans.

(13) Selon les cas, soit la conception de départ est défectueuse, soit les travaux sont mal exécutés.

Les nouvelles techniques de culture proposées par la vulgarisation agricole nécessitent des achats d'intrants, qui sont rarement disponibles et vendus à des prix devenus prohibitifs pour les paysans. Là encore, le risque financier est alourdi.

Sans assise solide, les associations d'usagers seront-elles capables dans ce contexte de recouvrer et de maintenir la redevance nécessaire au maintien à long terme des réseaux hydrauliques ?

BIBLIOGRAPHIE

- BERG (E.), 1989. — « The liberalization of rice marketing in Madagascar ». *World Development*, vol. 17, n° 5 : 719-728
- BONNEMAISON (J.), 1976. — *Tsarahonenana, des riziculteurs de montagne dans l'Ankaratra*. Atl. des struct. agr. à Madagascar, n° 3, ORSTOM, 97 pp.
- DURUFLE (G.), 1988. — *L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar)*. Karthala, 205 pp.
- HIRSCH (R.), 1987. — *Rapport final d'une mission de réflexion sur le secteur rizicole malgache*. CCCE, 42 pp.
- PELISSIER (P.), 1976. — Les riziculteurs malgaches et l'innovation technique. *ORSTOM, Cah. des Sci. Hum.*, vol. XIII, n° 1 : 41-56.
- PELTRE-WURTZ (J.), 1986. — « Le ravitaillement en riz à Madagascar de 1974 à 1984. Le cas d'Antananarivo », in : *Nourrir les villes en Afrique subsaharienne*. L'Harmattan : 231-245.
- RAISON (J.-P.), 1984. — *Les Hautes-Terres de Madagascar*. ORSTOM-Karthala tome 1, 651 pp., tome 2, 605 pp.
- RAKOTO-RAMIARANTSOA (H.), 1986. — « Le paysan encadré? Les pays merina et betsileo au coeur des Hautes-Terres malgaches ». *Tropiques, lieux et liens*, ORSTOM, 1990 : 215-227.
- RICHARD (J.-F.), 1985. — *Les possibilités d'extension de la culture du blé sur les Hauts-Plateaux*. SATEC, 52 pp.
- SOMEAH *et al.*, 1989. — *Études de réhabilitation de neuf petits périmètres irrigués dans les régions d'Antsirabe et Ambositra*. Avant-projets sommaires.
- YUNG (J.-M.), 1986. — *Aperçu sur la filière riz à Madagascar*. Sedes. 133 pp.