

## Que sont les greniers à riz devenus ? (Madagascar)

*Isabelle Droy \**

À Madagascar, l'État se désengage du secteur rizicole depuis plus d'une décennie. La libéralisation du commerce de paddy a pour objectif l'augmentation des prix réels payés au producteur, favorisant donc une relance de l'offre. Parallèlement, la réhabilitation d'une partie des infrastructures hydroagricoles est engagée avec pour objectif le transfert de gérance de ces périmètres de l'État vers les usagers regroupés en associations. Les grandes sociétés d'encadrement ont été dissoutes (Somalac au lac Alaotra) ou sont en instance de privatisation (Fifabe à Marovoay).

Pourquoi, parmi les grands périmètres irrigués, s'intéresser plus particulièrement au lac Alaotra et aux plaines de Marovoay ? D'abord, parce que ces deux zones sont considérées depuis des décennies comme les « greniers à riz » du pays : actuellement environ un tiers de la production commercialisée provient de ces deux régions. Ensuite, parce que l'intervention de l'État a commencé sous la colonisation et s'est perpétuée sous la première République, avec des résultats économiques tangibles. Ce n'est que sous la seconde République que les nouvelles formes de l'intervention publique ont abouti à une dégradation générale des infrastructures de ces périmètres, nécessitant une réhabilitation coûteuse engagée à partir du milieu des années quatre-vingt.

La nouvelle politique a-t-elle permis une modification significative des structures de production ? Observe-t-on une hausse de la production de paddy dix ans après la libéralisation du commerce sur les zones réservées du lac Alaotra et de Marovoay ? Les lourdes infrastructures des grands périmètres peuvent-elles être gérées par les seuls producteurs ? Les données actuellement disponibles sur la production et les rendements dans les grands périmètres n'incitent-elles pas à certaine réserve quant aux effets attendus de la libéralisation ? Autant de questions auxquelles cet article tente d'apporter des éléments de réponse.

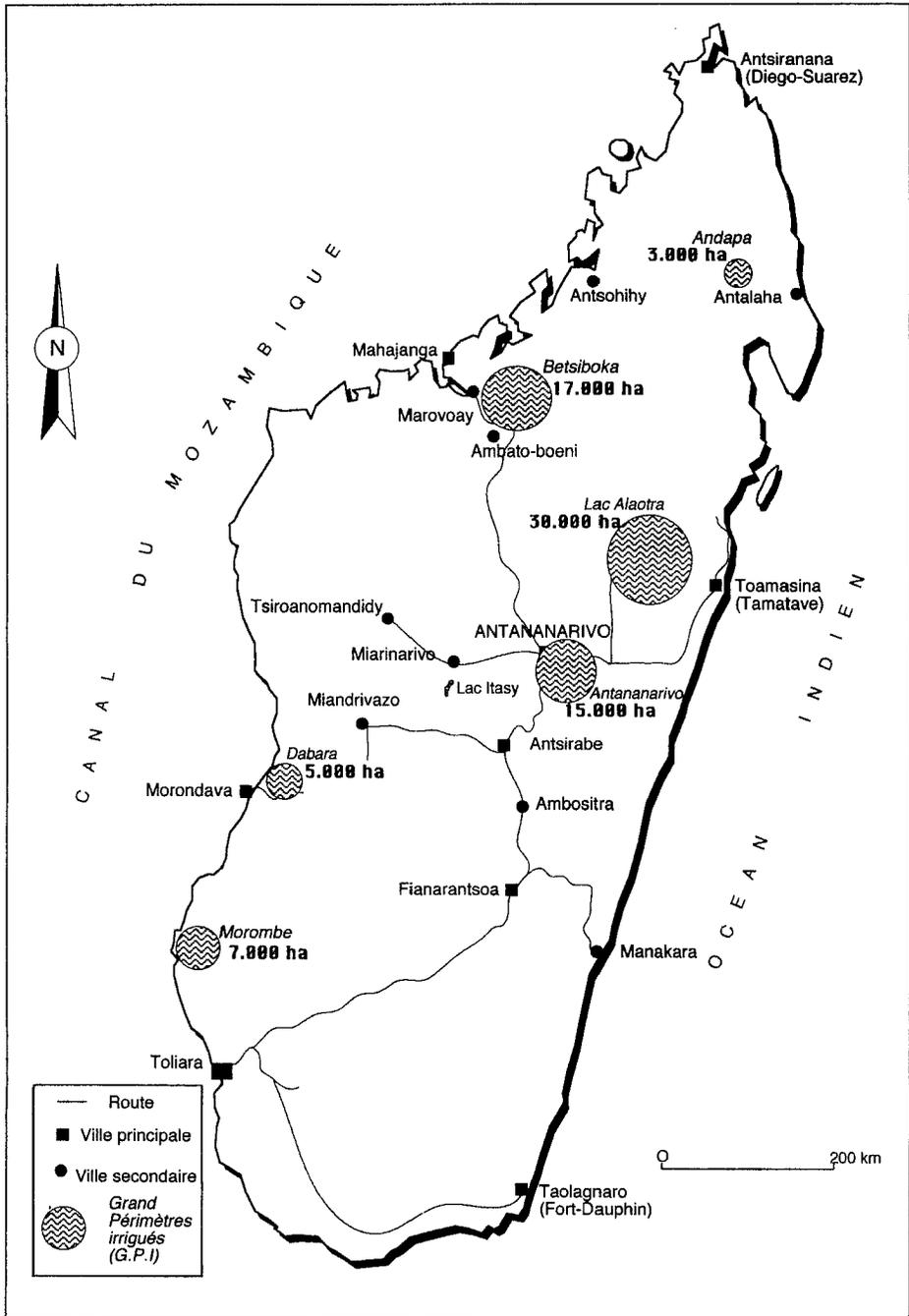
### **Les grands périmètres irrigués : une création de la puissance publique**

Il est courant d'avancer qu'environ la moitié des surfaces rizicultivées à Madagascar bénéficie d'une forme de maîtrise de l'eau. En réalité, faute d'inventaire précis des superficies et de leur mode d'alimentation en eau (irrigation, pluvial, décrue, etc.), il est tout à fait hasardeux de s'aventurer sur ce terrain. Les

---

\* Géographe à l'Orstom, projet Madio, Antananarivo, Madagascar.

Figure 1 – Les grands périmètres irrigués à Madagascar : localisation et superficie



seules données à peu près fiables concernent les périmètres ayant bénéficié ou bénéficiant d'une intervention de l'État, c'est-à-dire les zones classées par la direction du Génie rural :

- Les grands périmètres irrigués (GPI), d'une superficie supérieure à 3 000 hectares, dont les principales infrastructures ont été créées par l'État, représentent actuellement 78 000 hectares équipés répartis entre le lac Alaotra, la Basse-Betsiboka (Marovoay), le Bas-Mangoky, Dabara, les plaines d'Andapa et d'Antananarivo.

- Les petits périmètres irrigués (PPI) ont une superficie qui varie entre 50 et 3 000 hectares. 376 périmètres sont classés PPI; l'État est intervenu dans la création et dans la gestion de ces périmètres. Ces PPI représentent actuellement 167 000 hectares.

Le Génie rural classe les autres surfaces aménagées par les paysans en micro périmètres irrigués (MPI) ou en périmètres familiaux (PF) qui représenteraient environ un million d'hectares répartis sur plusieurs milliers de périmètres. Ce sont des aménagements paysans.

On voit donc que l'État n'est intervenu que sur une petite partie des surfaces sur lesquelles des aménagements permettent une certaine maîtrise de l'eau. Cependant, ces périmètres classés ont un potentiel de production qui leur confère une importance stratégique, en particulier pour l'alimentation en riz des villes, mais aussi, dans certains cas, pour la production de riz de luxe destiné à l'exportation.

### *Les grands périmètres dans le secteur irrigué*

On trouve à Madagascar six périmètres irrigués classés « GPI ». Ces périmètres irrigués ont en commun une intervention ancienne de la puissance publique, intervention qui a parfois précédé la période coloniale, comme l'aménagement de la plaine d'Antananarivo. Au début du XIX<sup>e</sup> siècle, la prospérité du royaume d'Andrianampoinimerina était largement fondée sur la riziculture. Aussi le roi Andrianampoinimerina (roi de l'Imerina, 1797-1810) étendit l'aménagement de la plaine de Tananarive (25 000 hectares) et édicta les règles de gestion de l'eau et d'entretien du réseau :

« Pour mener à bien sa politique rizicole et inciter ses sujets au travail, le roi réorganisa les institutions basées sur le travail collectif. Celui-ci devient réglementé [...]. Les responsables de ces communautés sont investis par le roi d'un pouvoir spécial de contrôle [...]. Ces contrôleurs sont chargés de répartir les tâches entre les groupes et les clans. » [Le Bourdieu, 1974 : 63.]

L'histoire coloniale a aussi laissé son empreinte sur ces zones. Afin d'asseoir un pouvoir colonial encore contesté, Gallieni favorisa dès 1896 la distribution de terres aux colons. L'administration territoriale (commandants de cercles, chefs de province) fut chargée de délimiter des périmètres de colonisation (immatriculés au nom de l'État) qui étaient des zones sur lesquelles les colons pouvaient demander l'attribution d'une concession. Les meilleures terres furent aussitôt convoitées. Les plaines de Marovoay tout comme celle de l'Alaotra attirèrent particulièrement l'attention des colons et des sociétés coloniales.

Mais ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale (vers 1950) que l'administration coloniale disposa de crédits d'aménagement lui permettant d'intervenir sur les réseaux d'irrigation, soit en les créant de toutes pièces, soit le plus souvent en transformant, étendant et améliorant les aménagements existants.

Rappeler brièvement l'histoire de ces périmètres paraît indispensable pour comprendre les difficultés actuelles auxquelles ils sont confrontés. Les différents rédacteurs des projets d'aménagement ou de réhabilitation ont trop souvent considéré ces espaces comme des pages blanches sur lesquelles ils allaient pouvoir écrire leur version du développement et de la modernité sans se préoccuper du poids du passé.

### *La plaine du lac Alaotra : un espace convoité depuis plus de deux siècles*

L'histoire foncière du lac Alaotra est complexe et certains conflits actuels trouvent leurs racines au début du siècle. D'autres, nombreux, datent de la restructuration foncière des années soixante. Dès les années vingt, l'administration coloniale s'intéresse particulièrement au lac Alaotra comme bassin de production et met en place des procédures d'attribution de terres afin de favoriser l'installation de colons européens. Mais la population Sihanaka s'est toujours opposée à ces attributions et a revendiqué ses droits sur les terres de l'Alaotra, y compris sur les zones de marécages, dont la mise en valeur nécessitait de grands travaux d'aménagement.

La construction du chemin de fer reliant l'Alaotra à Tananarive et à Tamatave est achevée en 1923. Ces travaux ont pu être réalisés grâce à la main-d'œuvre mobilisée dans le cadre des prestations obligatoires amorçant « le début d'un important courant migratoire vers l'Alaotra et la confirmation de l'évolution d'une économie de subsistance vers une économie d'échanges » [Teyssier, 1995].

L'État a pris en charge de grands travaux d'aménagement hydroagricoles après la Seconde Guerre mondiale : création de digues de protection contre l'inondation, de réseaux d'irrigation et de drainage. La relative sous-exploitation des terres a conduit le gouvernement à créer une aire de mise en valeur rurale (AMVR) qui lui permet d'engager, non sans mal, une réforme foncière. La Société malgache du lac Alaotra (Somalac), société d'aménagement créée en 1961, gère les trois périmètres de culture créés sur cette AMVR (le PC 15, le PC 23 et le PC Nord, soit 30 000 hectares). L'objectif de la Somalac est le développement d'une riziculture intensive irriguée qui puisse répondre aux impératifs économiques nationaux (on escompte à l'époque des rendements de 4 à 5 tonnes par hectare). Pour cela, la Somalac a trois missions : l'aménagement hydroagricole, l'intensification et la restructuration foncière. La terre aménagée est divisée en lots de 4 à 5 hectares, puis remise à un exploitant par un système de location-vente, la redevance versée sur quinze ans correspondant au total à 12 tonnes de paddy par hectare aménagé. La Somalac assure la totalité des services à l'amont (approvisionnement, entreprises de travaux...) ainsi qu'à l'aval de la production (transformation, commercialisation...).

En 1973, la nationalisation des concessions étrangères permet une nouvelle redistribution des terres. Mais la gestion autoritaire de la Somalac est bientôt écorchée par les pratiques démagogiques de l'époque.

### *La conquête des marais de la plaine de la Basse-Betsiboka*

Une partie des aménagements des marais de la Basse-Betsiboka a été réalisée par la puissance publique dès 1912, transformant ce marécage infesté de crocodiles en un potentiel de rizières. Les colons ont commencé à s'installer dans la région, des migrants venant de différentes régions de Madagascar sont venus chercher du travail sur les concessions ou de la terre à exploiter. D'importants capitaux privés ont permis de compléter les infrastructures hydrauliques existantes.

L'histoire de la mise en valeur concède aux plaines de Marovoay un caractère de *melting pot*. Les ménages originaires d'une même région ont tendance à se regrouper dans un même village ou un même hameau. La création en 1964 d'une société d'économie mixte Comema (Comité d'expansion économique de la plaine de Marovoay), gérant près de 10 000 hectares, traduit le souci d'une maîtrise du développement économique régional. L'organisation de la société et le programme d'interventions ont été conçus dans un souci de rentabilité. L'organisation foncière, l'organisation de la production et de la commercialisation sont étroitement liées.

Comme au lac Alaotra, on trouve à Marovoay un système d'accès à la propriété pour les paysans. La production est contrôlée par le Comema : les paysans sont les exécutants du programme de travail décidé par la société. Les variétés de riz de luxe exigent le strict respect du calendrier cultural et pour cela, le recours à la main-d'œuvre salariée est indispensable. Les paysans ont accès au crédit, toujours auprès de la société d'aménagement, pour payer ces frais de main-d'œuvre salariée. Certaines opérations mécanisées sont aussi réalisées par la société comme le piétinage mécanique des rizières qui, en l'absence d'importants troupeaux de zébus, s'avère, à l'époque, plus rentable que le piétinage animal :

« Voilà un exemple assez paradoxal où la substitution d'une technique moderne à une méthode ancestrale occasionne moins de frais que le maintien de l'ancienne tradition. » [Le Bourdieu, 1974 : 552.]

Le cas du Comema à la fin des années soixante est effectivement un contre-exemple de l'impact de la mécanisation sur les rendements et les coûts de production : de nombreux travaux ont montré que, dans les pays en développement, l'utilisation d'engins motorisés comme le tracteur présentait plus d'inconvénients que d'avantages [Binswanger, 1986]. La clé de voûte du système est bien sûr le monopole de la commercialisation assurée grâce à un système complexe de surveillance de la production brute et d'estimation de la consommation familiale. Ainsi, les crédits, les frais de gestion du périmètre, les frais de culture et les frais d'accession à la propriété sont récupérés sans problème par le Comema.

Quel bilan tirer du Comema avant qu'il ne soit transformé en société d'État, la Fifabe, en 1974? Tout d'abord, la vocation de grenier à riz est assurée grâce aux 40 000 à 50 000 tonnes de riz commercialisées par le Comema dans les années soixante-dix, dont 40% de riz ordinaire et 60% de riz de luxe en partie destiné à l'exportation. Globalement, cette entreprise est une réussite. Les retombées sur les paysans ne sont pas négligeables : accession à la propriété pour une partie d'entre eux, hausse du niveau de vie perceptible à travers la consommation des ménages. Par contre, en termes de développement, cette organisation est plus discutable. Le

Comema a une logique d'entreprise qui est efficace. Mais les paysans ont des responsabilités très réduites sur leur propre production et sont totalement écartés de la gestion très dirigiste du Comema. Pour eux, le système en place n'est pas très différent de celui qui prévalait du temps de la colonisation et, dès 1972, leur objectif a été de casser cette organisation. Ce qui a été fait et a abouti à la dégradation de l'ensemble des infrastructures du périmètre.

### *Deux greniers à riz qui alimentent les villes*

Les sources d'information sur la situation actuelle des deux grands périmètres sont hétérogènes et parfois difficiles à mobiliser. Les données démographiques sont les plus précises, grâce au recensement général de la population et de l'habitat de 1993. Mais elles ont été recueillies par circonscription administrative, ce qui ne recouvre que partiellement les limites du périmètre. La population des zones administratives couvrant la région du lac Alaotra est estimée à 350 000 personnes contre environ 100 000 pour la région de Marovoay. L'attrait de ces bassins de production a enclenché un important mouvement migratoire, en provenance de différentes régions du pays (en particulier les Hautes Terres et le Sud-Est). Mais seules quelques enquêtes locales peuvent donner des renseignements sur la répartition ethnique de la population, car l'origine ethnique n'est pas une donnée collectée lors des enquêtes nationales du type recensement.

Un recensement national de l'agriculture (RNA) a été réalisé sur la campagne 1984-1985 portant sur un échantillon de 16 000 exploitations (on estime le nombre actuel d'exploitations agricoles à environ 1 500 000). Les données du RNA sont aussi fournies par circonscription administrative (*Fivondronana*) ; d'après le RNA, il y avait, en 1984-1985, 32 000 exploitations sur les *Fivondronana* d'Ambatondrazaka et d'Amparafaravola (qui concernent l'Alaotra) et 12 700 sur le *Fivondronana* de Marovoay. En 1994, la Fifabe estimait que le nombre d'exploitations sur le périmètre de Marovoay était de 13 700; l'intérêt de ce chiffre est qu'il porte sur la zone du périmètre et non sur le découpage administratif. Cependant, aucun recensement exhaustif n'a encore été réalisé. Les surfaces moyennes par exploitation varient de 2,9 hectares dans le meilleur des cas (*Fivondronana* d'Amparafaravola – RNA) à 1,7 hectare (*Fivondronana* de Marovoay – RNA). Le morcellement des exploitations par rapport au schéma d'aménagement initial est indiscutable : par exemple au lac Alaotra, après la réforme foncière, les lots redistribués aux exploitants étaient de 4 hectares par famille.

Les sociétés d'aménagement comme la Somalac ou la Fifabe ne contrôlent qu'un peu plus du tiers des zones rizicultivables des plaines. Sur cette partie contrôlée par les sociétés d'aménagement, l'estimation des rendements est aussi un sujet délicat, objet de polémiques dans la mesure où il remet éventuellement en cause le rôle de ces sociétés. Là aussi, les informations sont assez disparates. Par exemple à Marovoay, une évaluation des rendements menée par la Fifabe (chargée notamment de l'amélioration de la production rizicole) arrive au résultat de 2,8 tonnes à l'hectare en 1995. Ce chiffre est remis en cause à la baisse par des observateurs extérieurs sur la base de relevés ponctuels, comme les observatoires Madio ou par des opérateurs de terrain.

Figure 2 – Population et exploitations agricoles

	Lac Alaotra		Plaines de Marovoay
Circonscription administrative	<i>Fivondronana</i> d'Ambatondrazaka	<i>Fivondronana</i> d'Amparafaravola	<i>Fivondronana</i> de Marovoay
Population 1993 (1)	184 784	163 852	98 184
Densité de population 1993 (1)	25,6	54,6	22,2
Principales ethnies (1990) (2)	Sihanaka, Merina, Betsileo (répartition non connue)		Sakalava (20 %) Merina (27 %) Betsileo (25 %) Antaisaka (13 %)
Nombre d'exploitations (3)	18 180	13 810	12 700
Surface moyenne par exploitation (ha) (3)	2,4	2,9	1,7

Sources :

- 1) Recensement général de la population et de l'habitat (RGPH) 1993.
- 2) Pnud, *Régions et Développement* (Faritany de Mahajanga).
- 3) Recensement national de l'agriculture (RNA) 1984-1985.

Figure 3 – Surfaces rizicoles et rendement

	Lac Alaotra	Plaines de Marovoay
Surfaces rizicoles (ensemble des plaines)	82 000 ha	40 000 ha
Surfaces contrôlées par les sociétés d'aménagement	Somalac 1990 : 30 000 ha	Fifabe 1996 : 15 400 ha
Rendement en 1970 sur les surfaces contrôlées par les sociétés d'aménagement (1)	Somalac : 3 t/ha	Comema : 3,9 t/ha
Rendement 1990 pour le lac Alaotra (2) et 1995-1996 pour Marovoay (3 et 4)	CFD : 2,5 t/ha	Fifabe : 2,8 t/ha Madio : 2,0 t/ha
Production moyenne de paddy/an sur l'ensemble des plaines (estimation 1996)	180 000 à 210 000 t	70 000 à 80 000 t
Production commercialisée en dehors du <i>Fivondronana</i> (estimation 1996)	80 000 à 100 000 t	25 000 à 30 000 t

Sources :

- 1) F. Le Bourdieu 1974; en 1970, la Somalac ne contrôlait que 18 000 hectares.
- 2) CFD, Caisse française de développement, 1989.
- 3) Fifabe, cellule suivi-évaluation.
- 4) Observatoires Madio (1994-1995-1996).

Les quantités de paddy commercialisées annuellement en dehors des *Fivondronana* de production sont estimées entre 80 000 et 100 000 tonnes pour le lac Alaotra et à environ 30 000 tonnes par an pour les plaines de Marovoay. Ces chiffres ne sont que des estimations dans la mesure où il n'existe plus aucun système de contrôle de la commercialisation du riz et de la circulation des grains. De plus, une partie de ce secteur est investie par les collecteurs « informels », dont il est difficile, par définition, d'apprécier le volume de l'activité.

## **La libéralisation de la commercialisation du riz**

### *Le contrôle de l'État sur la commercialisation du riz*

Depuis l'indépendance et jusqu'en 1973, le fonctionnement et l'organisation de la filière riz étaient en partie contrôlés par la puissance publique *via* un dispositif réglementaire et des instruments pour administrer ou tenter de coordonner les activités du secteur. Le fil directeur de l'intervention de l'État était le contrôle des prix : fixation d'un prix plancher d'achat au producteur, dont la détermination était, en réalité, guidée par le prix plafond de vente au consommateur.

En 1963 est créé le BCSR (Bureau de commercialisation et de stabilisation du riz), qui se veut un instrument public de régulation du marché du paddy. Le BCSR achète du paddy *via* des mandataires agréés, des coopératives ou des sociétés d'aménagement, en particulier au lac Alaotra. Le monopole de la commercialisation par des sociétés étatiques ou paraétatiques commence en 1971 au lac Alaotra et en 1973 pour le reste du pays [Yung, 1986].

Les difficultés rapidement rencontrées par cette nouvelle organisation de la collecte conduisent à quelques réaménagements, qui se traduisent en 1977 par l'abandon du monopole de la Sinpa au profit d'autres sociétés d'État. Le résultat n'est guère plus brillant : en effet, la production est très atomisée et les sociétés d'État ne parviennent pas à remplacer le réseau de collecteurs démantelé. Par ailleurs, le riz est payé en bons administratifs honorés toujours avec retard, parfois pas du tout. Les producteurs mettent sur le marché des quantités de plus en plus faibles et le bilan en 1982 est alarmant : les sociétés d'État ne collectent plus qu'une infime partie de la production, le recours aux importations est massif (354 000 tonnes en 1982). Le marché parallèle se développe et propose des prix plus rémunérateurs aux producteurs ; mais cette activité illicite, donc présentant à l'époque certains risques, ne suffit pas à enrayer la chute de la production et la désaffection des paysans pour la riziculture.

La libéralisation du commerce du riz se met progressivement en place à partir de 1983-1984, en dehors des « zones réservées » d'Alaotra et de Marovoay, où il faudra attendre 1986 pour que le monopole de l'État soit aboli. La restriction des importations est assortie de la mise en place d'un stock régulateur (stock tampon) qui permet d'amortir les variations saisonnières de prix.

### *Le statut particulier des « greniers à riz »*

On oublie souvent que le contrôle de la commercialisation du riz sur les grands périmètres gérés par des sociétés d'aménagement est antérieur à 1973 : le Comema

« vivait » du monopole de la commercialisation du paddy. L'efficacité du Comema dans ses activités d'organisation et de contrôle de la production était liée à cette maîtrise de la commercialisation. La Fifabe, devenue déléataire de la Sinpa, a donc « hérité » du monopole et d'une organisation qui avait fait preuve de son efficacité. Pourtant, très rapidement, la Fifabe s'est retrouvée dans la même situation que les autres sociétés d'État chargées de la collecte du paddy : la quantité collectée par la Fifabe est passée de 33 000 tonnes en 1977 à 10 000 tonnes en 1981, 6 000 tonnes en 1985, donc un an avant la libéralisation du commerce du riz sur la zone. Comme on peut s'en douter au vu de ces chiffres, le marché parallèle était devenu florissant : non seulement les prix étaient plus attractifs pour les producteurs, mais en plus ils étaient payés comptant, contrairement aux pratiques des sociétés d'État.

La rapide dégradation financière et économique de la Fifabe s'explique à la fois par un changement de mode de gestion interne, la logique de gestion commerciale ayant été abandonnée, et par un environnement politique et socioéconomique défavorable : le paiement du « quart » a été supprimé dans l'euphorie de la révolution de 1973, les crédits ne sont plus remboursés à la Fifabe, le réseau hydro-agricole n'est plus entretenu et est soumis à des dégradations comme les prises pirates. Bien évidemment, les prestations de service aux producteurs ne peuvent plus être assurées et la régression dans les techniques de production est amorcée.

Au lac Alaotra, l'histoire de la commercialisation est différente de celle de Marovoay, mais toutefois l'emprise de l'État est aussi antérieure à 1973. En effet, dès 1963, le BCSR (organisme public) coordonne la collecte au lac par l'intermédiaire des riziers privés. De 1971 à 1985, le monopole de la commercialisation est dévolu aux sociétés d'État ou paraétatiques, dont la Somalac de 1982 à 1985.

En 1986, la collecte au lac Alaotra est placée sous le signe de la concurrence, ce qui n'avait pas eu lieu, du moins officiellement, depuis plus de vingt ans. Suite à cette collecte, la Somalac a dû faire face à une grave crise financière, ayant acheté du riz à prix élevé aux producteurs, alors que les cours se sont ensuite effondrés eu raison de l'importation de riz pour le stock tampon. Le manque d'expérience commerciale de la Somalac, associé à une attitude ambiguë des pouvoirs publics, est responsable de cette crise. Les trois rizeries de la Somalac ont traité dans les années suivantes à peine plus d'un dixième des quantités commercialisées sur la plaine.

### *Un pôle agro-industriel : les riziers du lac Alaotra*

Actuellement, près de la moitié de production de paddy de la région du lac Alaotra est commercialisée. Le marché est partagé entre d'une part, le groupement professionnel des industriels du lac Alaotra, Prorilac, qui regroupe huit sociétés et qui collecte environ la moitié du paddy commercialisé et, d'autre part, des petits collecteurs qui viennent d'Antananarivo.

Créé en 1994, le groupement Prorilac essaie d'intervenir à différents niveaux de la filière, en tentant de combler partiellement et ponctuellement la carence des services d'accompagnement sur leur zone d'intervention, par exemple en réalisant des opérations de crédit aux producteurs ou des actions de vulgarisation agricole.

Dans un contexte de très faible structuration du monde rural, ce groupement professionnel interpelle les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds sur la politique rizicole, en demandant par exemple l'amélioration du cadre juridique pour les exportations de riz, et sur l'appui à la filière rizicole au lac Alaotra pour l'entretien des infrastructures, la recherche de financement pour la collecte et pour le crédit à la production, etc. Certaines sociétés travaillent en paysannat, passant des contrats avec les paysans et assurant les services en amont et en aval de la production. Mais ces sociétés opèrent à une échelle limitée et donc ne touchent qu'un petit nombre de producteurs.

Cette émergence, ou plutôt cette renaissance, d'un secteur privé formel bien structuré est sans doute le point le plus positif de la politique de libéralisation.

### *La privatisation partielle de la branche industrielle et commerciale de la Fifabe*

Devant la diminution des tonnages collectés par la Fifabe (6 000 tonnes en 1988), la privatisation de la branche industrielle et commerciale a été décidée en 1991, sous la pression des bailleurs de fonds. Toutefois l'État, *via* la Fifabe et la BTM, garde la moitié des parts dans la nouvelle société, la Sorima, aux côtés d'autres opérateurs privés. La Sorima « hérite » d'une rizerie très moderne d'une capacité de 35 000 tonnes par an, construite lors de la première phase de la réhabilitation [Azan *et alii*, 1992].

Afin d'augmenter les quantités collectées, la Sorima s'est engagée en 1991 dans une opération de crédit aux producteurs hasardeuse. La Sorima comptait se faire rembourser en nature au moment de la récolte; elle a réussi péniblement à collecter 15 000 tonnes, ce qui est très insuffisant pour rentabiliser l'usine [Buxeda, 1996].

Actuellement, l'usine fonctionne à moins de 10% de sa capacité : cette sous-exploitation est liée aux problèmes de gestion, problèmes générés par le statut juridique de cette usine qui n'a été que partiellement privatisée. La nouvelle société n'arrive pas à faire face à la vive concurrence qui règne actuellement dans le domaine de la collecte de paddy : une cinquantaine de décortiqueries artisanales se sont installées sur la plaine et des collecteurs privés viennent de Mahajanga ou d'Antananarivo.

### *Les limites de la libéralisation du commerce du paddy*

Dans un premier temps, la libéralisation du commerce du paddy a permis une augmentation du prix au producteur, ce qui était un des principaux objectifs de la politique de libéralisation. Toutefois, après une embellie en 1993, on voit que la part revenant au producteur dans le prix à la consommation du paddy reste autour de 40%, soit au même niveau qu'en 1970. La structure des coûts n'a donc pas été réellement modifiée [Roubaud, 1997]. Le suivi sur trois ans des prix du riz-paddy au producteur sur un panel ménages de la plaine de Marovoay montre une stagnation, voire un léger recul de ces prix entre 1996 et 1997, passant de 880 à 857 francs malgaches au kilo. Ces prix n'ont augmenté en valeur nominale que de 14% entre 1995

et 1997, alors que la variation de l'indice des prix (calculé en milieu urbain) était de 25% sur la même période. Ainsi, dans ce grenier à riz qui a une vocation à nourrir les grandes villes, les prix aux producteurs ne sont guère incitateurs [Madio, 1998].

L'effet prix a donc été plus limité que prévu et n'a pas permis une réelle incitation à l'intensification, qui suppose l'achat d'intrants, fabriqués localement comme la fumure organique, ou importés, ainsi qu'un investissement en main-d'œuvre familiale ou salariée. Les ménages multiplient les activités extérieures à la riziculture pour se procurer des revenus monétaires : ainsi, en 1997, les ménages enquêtés dans le cadre de l'observatoire de Marovoay ne tirent que 31% de leurs revenus monétaires de la vente de riz contre 47% qui proviennent des revenus d'activités secondaires (artisanat, salariat, etc.) [Madio, 1998].

Par contre, les variations saisonnières de prix à la consommation sont un effet pervers de la libéralisation. En effet, bien que le riz soit au centre du système de production, seulement un tiers des ménages enquêtés dans le cadre de l'observatoire de Marovoay arrive à stocker suffisamment de paddy pour couvrir les besoins alimentaires familiaux toute l'année [Madio, 1996 b]. Cela s'explique en partie par les difficultés de stockage dans les villages; avec le Comema, puis la Fifabe, les paysans vendaient une grande partie de leur production et pouvait racheter du riz en période de soudure à un prix non spéculatif, la société en gardant toujours une réserve pour alimenter le marché local. Actuellement, il arrive qu'il n'y ait plus aucune réserve de riz sur la plaine; bien évidemment, ces pénuries provoquent des mouvements spéculatifs dont les victimes sont les deux tiers des paysans qui doivent racheter du riz pendant la soudure.

Il existe un autre effet pervers au moment de la commercialisation, lié cette fois aux carences du système financier : il est arrivé, ces trois dernières années, que les collecteurs soient à court de crédit à la commercialisation. La collecte est alors interrompue, parfois un collecteur arrive avec des fonds et impose son prix, évidemment le plus bas possible.

Certes, il n'est plus nécessaire de décrire les effets pervers du monopole de la commercialisation par des sociétés étatiques ou paraétatiques, et personne ne remet en cause la libéralisation du commerce du riz. Cependant, les vicissitudes liées au monopole de la commercialisation par des sociétés d'État peu efficaces ne sont pas les seules responsables de la dégradation rapide de l'appareil de production sur les périmètres. Les origines de la crise sur les réseaux hydroagricoles remontent en effet au milieu des années soixante-dix.

## **Le désengagement de l'État de la gestion des réseaux hydroagricoles**

Depuis le milieu des années quatre-vingt, le programme d'appui au secteur irrigué mobilise la majorité des ressources publiques consacrées à l'agriculture; plus particulièrement, l'intervention publique porte sur les périmètres « classés » (c'est-à-dire sur lesquels l'administration intervient par l'intermédiaire du Génie rural ou des sociétés d'aménagement) et qui se sont fortement dégradés durant la décennie 1970-1980. La réhabilitation physique des réseaux est assortie d'une condition émise par les bailleurs de fonds : la gestion et l'entretien du périmètre doivent être transférés aux paysans usagers du réseau, regroupés en associations.

Les GPI, en particulier le lac Alaotra et Marovoay, ont été les premières « cibles » de la politique de réhabilitation et de désengagement de l'État. Ils ont suivi et subi les tâtonnements liés à la mise en place de cette politique.

### *La déliquescence de l'autorité du périmètre*

L'avènement de la seconde République marque un tournant décisif. Dès 1975, l'administration a subi de très graves dysfonctionnements : « La décentralisation théorique se combinait de façon perverse à un étatismes, et donc à une centralisation accrue. » [Raison, 1994.] La modification de l'encadrement sociopolitique liée à la mise en place des collectivités décentralisées a abouti à une désorganisation complète de la gestion de l'ensemble des réseaux hydroagricoles, sur les petits périmètres comme sur les grands périmètres. L'autorité a disparu, les travaux collectifs d'entretien, de curage et de réparation sont transférés aux communautés paysannes et sont plus ou moins bien exécutés.

« Ceci est à l'origine des "discordances" du paysage. Autrefois travail collectif, le curage des canaux à l'échelle d'un vallon est de plus en plus une somme d'actions individuelles. Chaque exploitant entretient la partie du canal mitoyenne à sa rizière, sans qu'il y ait une obligation de date ou de fréquence de curage. » [Blanc-Pamard, Rakoto-Ramiarantsoa, 1993.]

La détérioration physique du réseau s'est accompagnée d'une détérioration des relations sociales : la gestion de l'eau est de plus en plus anarchique et soumise à la loi du plus fort. Les litiges liés à la répartition de l'eau vont parfois jusqu'à mort d'homme.

Les sociétés comme la Fifabe ou la Somalac ont perdu la maîtrise de leur gestion au milieu des années soixante-dix. Les considérations démagogiques ont pris le pas sur la gestion, conduisant progressivement ces sociétés à la faillite *de facto*. Les exemples de cette détérioration sont nombreux : de moins de 100 employés, le Comema est passé à plus de 1 000 lorsqu'il s'est transformé en Fifabe ; la contribution des producteurs aux frais de gestion et d'entretien du réseau (le « quart ») n'est plus prélevé depuis 1973. À la Somalac, au début des années quatre-vingt, une autorité politique en visite dans la région a imposé la diminution des redevances de 150 000 à 80 000 francs malgaches par hectare. Mais là aussi, le taux de recouvrement avait singulièrement diminué depuis 1972, les moyens de pression de la Somalac ayant été balayés par le vent de la révolution : par exemple, l'expropriation des mauvais payeurs était devenue impossible. Très rapidement, la Somalac avec ses 3 000 employés ne peut plus faire face à ses obligations d'entretien du réseau et les infrastructures se dégradent.

En dehors de leurs problèmes de gestion interne, ces périmètres autrefois bien insérés sur le marché national et international ont subi de plein fouet les perturbations liées aux changements radicaux de politique économique : ainsi, la Fifabe perd le marché d'exportation de riz de luxe vers la France au moment de la sortie de Madagascar de la zone franc et l'approvisionnement en intrants et en pièces détachées est de plus en plus problématique. L'organisation de la production est gravement perturbée et la productivité diminue. Mais surtout, aucun système alternatif, comme la relance de la culture attelée, n'est alors proposé aux producteurs.

La crise a été d'autant plus forte sur les grands périmètres hydroagricoles que la politique de ces sociétés avait été dirigiste. Les producteurs du lac Alaotra, comme ceux de Marovoay, ont profité de cet affaiblissement de l'autorité de la société d'encadrement (qualifiée de « néocolonialiste ») pour refuser de se soumettre à leurs obligations. Mais cette « insoumission » ne s'est pas accompagnée d'une prise de responsabilité des producteurs dans la gestion du périmètre : quand bien même des usagers auraient eu des velléités de fonder des groupements ou des associations, le contexte politique de l'époque ne se prêtait absolument pas à de tels rassemblements en dehors d'un contrôle idéologique étroit.

La crise des structures d'encadrement pose le problème de la gestion technique et financière et de la discipline collective sur les espaces irrigués. Le problème est né avec les opérations de développement, particulièrement les « opérations d'aménagement » qui proposaient à des sociétés paysannes d'habiter et d'exploiter des espaces qu'elles n'avaient pas produits en fonction de leurs besoins et structures propres, donc qu'elles n'étaient pas capables de gérer [Dubourdiou, 1986].

La politique de réhabilitation des périmètres irrigués engagée depuis quinze ans entérine l'affaiblissement des structures d'encadrement extérieures à la société paysanne au profit d'une autogestion des périmètres par les producteurs eux-mêmes.

### *Le lac Alaotra : une concentration des financements suivi d'un désengagement brutal*

De 1983 à 1991, plusieurs bailleurs de fonds (Banque mondiale, CFD, Fac) se sont réunis autour d'un projet d'intensification rizicole au lac Alaotra, qui passait en partie par le renforcement de la Somalac. D'importants moyens humains et financiers ont été consacrés à ce projet.

La Somalac a été restructurée en trois établissements, chargés respectivement de la réhabilitation physique des réseaux, de la vulgarisation agricole et de la collecte et la transformation du paddy. Les fonctions de la Somalac s'étendaient donc d'amont en aval de la production. Mais l'amont remontait de plus en plus haut :

« Cette société d'aménagement hydraulique avait tant étendu ses fonctions qu'elle intervenait de manière polyvalente en relais à la plupart des services administratifs, déjà défaillants depuis plusieurs années [...]. Ces interventions en remplacement de l'administration représentaient des sommes considérables pour la Somalac, bientôt happée par le vide incommensurable laissé par un État qui ne parvenait plus à subvenir au fonctionnement de ses services. » [Teyssier, 1995.]

La réhabilitation des réseaux a permis de retrouver la maîtrise de l'eau sur 80 % des surfaces du périmètre et de créer sur ces zones des associations d'usagers de l'eau. Des associations d'intensification et de crédit ont été mises en place auprès d'usagers exploitant environ 25 % des surfaces du périmètre.

Par contre, d'après des enquêtes de la CFD (Caisse française de développement), les rendements moyens sur le périmètre restent assez bas et surtout peu différents des zones hors Somalac (autour de 2,5 tonnes à l'hectare). À l'intérieur du périmètre, les rendements varient de moins de 2 à 4 tonnes à l'hectare selon les zones.

Face à cette médiocre amélioration de la productivité, les bailleurs de fonds changent brutalement d'orientation à la fin des années quatre-vingt et décident de la suppression de la Somalac. En février 1991, la Somalac a été mise en liquidation après trois décennies d'intervention de l'État.

Les conditions de la liquidation ont suscité des remous : sans prix minimum de cession, certains lots sont partis à des prix qualifiés de dérisoires. Les usagers des réseaux ont été, et sont encore, très sensibles à la dispersion des équipements d'entretien des aménagements hydroagricoles : les acquéreurs sont souvent des sociétés de travaux publics dont la plupart sont étrangères au lac Alaotra.

Le fonds de liquidation constitué par la vente des actifs n'a pas servi à financer des dépenses d'investissement correspondant au renforcement des services publics et à la mise en place de nouvelles structures régionales qui, dans certains domaines, auraient dû prendre le relais de la Somalac. Les bouleversements politiques de l'année 1991 ont d'ailleurs brouillé la situation de ce fonds, dont il est difficile à l'heure actuelle de connaître l'affectation.

Pourtant, un plan de développement intégré de la région de l'Alaotra (Pidral) avait été établi en 1989-1990 avec pour objectif de préparer l'après-Somalac. Il y était notamment rappelé que « liquidation ne signifie pas en effet abandon précipité des fonctions indispensables de service public tant qu'elles ne peuvent pas être assurées correctement d'une autre façon ». Ce plan, qui avait une ambition régionale dépassant la « zone Somalac », n'a jamais vu le jour, faute de bailleurs : en particulier, la Banque mondiale, qui devait cofinancer le Pidral avec la CFD, s'est retirée, préférant mettre des moyens sur le PNVA (plan national de vulgarisation agricole).

La disparition de la Somalac est ainsi intervenue alors que les structures de substitution, en particulier les associations d'usagers, n'étaient pas en place ou étaient en phase de création, au mieux de consolidation. La conjoncture politique de 1991 a aggravé le désordre dans la gestion et la maintenance des périmètres. Les usagers ne se sont pas sentis concernés par l'appropriation du réseau, comme l'ont illustré les nombreux actes de vandalisme sur les infrastructures, et les associations se sont révélées peu opérationnelles.

Le lac Alaotra pâtit de la précarité des interventions des bailleurs de fonds, précarité qui remet en cause le développement durable de la région :

« La dissolution de la Somalac s'est soldée dans ces conditions, outre les drames humains, par la dispersion ou la perte de précieuses archives (qui représentaient une capitalisation d'expérience unique), la liquidation à perte de matériels et d'immeubles ; la soudaineté de sa disparition a représenté en fait un coup d'arrêt brutal pour la dynamique du développement hydroagricole et, implicitement, pour le développement régional. » [UPDR, 1996.]

### *Une mutation difficile pour la Fifabe*

À l'inverse de ce qui s'est passé au lac Alaotra, le désengagement de l'État est moins brutal sur la plaine de Marovoay : la Fifabe a subi plusieurs réformes, a perdu sa branche commerciale, mais existe toujours avec l'appui de la coopération allemande, qui, par le biais de son institution financière, la KfW, a engagé depuis 1983 un projet de réhabilitation de la riziculture sur les plaines de la Basse-Betsiboka. Durant la première phase du projet (1983-1988), les canaux primaires

ont été réhabilités, ce qui a permis aux paysans de récupérer certaines rizières qu'ils avaient dû abandonner. Mais il n'y a pas eu pour autant de hausse de la production et surtout pas de prise de responsabilités des paysans au niveau de l'entretien du réseau. Il faut rappeler que, jusqu'au milieu des années quatre-vingt, la responsabilité de l'entretien et de la gestion du réseau n'a jamais été du ressort des usagers, même si ces derniers contribuaient, plus ou moins bien selon les époques, aux frais d'entretien, que ce soit par prélèvement sur la récolte, paiement en numéraires ou en travail.

Les réseaux secondaires et tertiaires sont maintenant à la charge des associations d'usagers du réseau, appuyées par des conseillers-animateurs-formateurs payés dans le cadre du projet de réhabilitation. Malgré le fort taux d'encadrement, la qualité de la gestion et l'entretien du réseau varient beaucoup d'une association à l'autre. Ces variations sont souvent liées à des paramètres sur lesquels les intervenants extérieurs ont peu de prise comme la cohésion sociale ou l'importance du métayage. La Fifabe entretient encore les réseaux primaires grâce à un budget alloué par l'État. Le déblocage annuel des fonds intervient souvent avec beaucoup de retard, ce qui cause des perturbations dans le déroulement de la campagne agricole [Buxeda, 1996].

La privatisation de la branche industrielle et commerciale a-t-elle permis à la Fifabe de se recentrer sur les activités d'encadrement de la production agricole? En réalité, malgré les déclarations d'intentions, il semble que l'amélioration de la production soit devenue le parent pauvre de la Fifabe. Le parc de matériel est hors d'usage, les vulgarisateurs en effectifs très réduits. La vulgarisation de la culture attelée, en remplacement des opérations mécanisées, ne se fait pas facilement : les producteurs sont des migrants, dont certains n'ont jamais utilisé ces techniques dans leur région d'origine. Il faut à la fois résoudre le problème du dressage des bœufs, de l'approvisionnement en matériel et en nourriture pour les animaux et surtout de l'adaptation de cette technique aux conditions de culture des plaines. Mais, même si ces techniques alternatives intéressent des paysans, l'absence de crédits à des conditions acceptables (c'est-à-dire à des taux plus bas que les taux usuraires) est de toute façon un des principaux obstacles à l'introduction de ces changements de techniques.

La productivité reste basse pour une zone qui bénéficie d'un appui important depuis plus de dix ans. On est de toute façon loin des rendements moyens du Comema dans les années soixante-dix qui oscillaient autour de 3,9 tonnes à l'hectare et dont la production était majoritairement composée de riz « de luxe » (à grains longs, destiné à l'exportation) vendu à un prix plus élevé que le riz à grains courts produit actuellement.

L'avenir est incertain : quelle structure va remplacer la Fifabe qui fait partie des sociétés « condamnées » dans le cadre de la mise en place de la nouvelle politique économique?

## **Les obstacles à l'augmentation de la production**

L'augmentation de la production rizicole est une nécessité, non seulement pour nourrir la population urbaine qui croît, mais aussi pour faire face à la croissance

démographique sur les zones de production rizicole, croissance qui grignote les surplus commercialisables.

Au lac Alaotra, l'augmentation de la population est estimée à 4% par an : au croît naturel de la population, il faut ajouter le courant migratoire qui ne s'est pas tari ces dernières décennies. La situation actuelle peut être caractérisée par la montée inexorable de la population, la stagnation (voire la régression) des surfaces et des rendements ; globalement le « disponible par habitant » est passé en vingt-cinq ans de 1 à 0,5 tonne à l'hectare, réduisant d'autant la part disponible pour l'approvisionnement du marché national, pour une région appelée « grenier à riz » [UPDR, 1996, t. 1].

Pour l'ensemble de l'observatoire de Marovoay, en 1997, la part de la production destinée à la consommation familiale est sensiblement égale à la part commercialisée (30%) [Madio, 1998]. Mais, fait le plus inquiétant, un quart de la production est reversé en nature au propriétaire. On voit que la vocation de « grenier à riz » des ces zones risque de disparaître.

### *Le rôle central de la question foncière*

La situation foncière sur les grands périmètres rizicoles est particulière et très différente des autres régions de petite agriculture familiale où il n'y a pas eu d'intervention extérieure pour les aménagements. Le contraste le plus frappant concerne le mode de faire-valoir : il est courant que sur les grands aménagements, moins de la moitié des surfaces rizicoles soit cultivée en faire-valoir direct, alors que cette proportion dépasse souvent 80% dans les régions rizicoles extérieures aux zones aménagées.

L'histoire foncière de ces grands périmètres est chaotique et jonglée de réformes parfois inachevées. Bien évidemment, la valorisation des terres par les aménagements hydroagricoles avive fortement la compétition foncière. Ce jeu complexe met en scène plusieurs acteurs. Tout d'abord, les *tompon-tany* (les maîtres de la terre) qui sont les originaires ou les premiers occupants et dont les droits sur la terre sont identifiés par la présence des tombeaux (les Sihanaka au lac Alaotra et les Sakalava sur les plaines de Marovoay) : ces populations, qui avaient un mode de production de type plus ou moins extensif, se sont vu ravir leurs terres ancestrales sous la colonisation. Les sociétés coloniales ou les colons se sont approprié de grands domaines sur lesquels ils ont réalisé des aménagements avec l'aide ou l'appui du pouvoir colonial. Cette mise en valeur nécessitant beaucoup de main-d'œuvre a été l'amorce d'un courant migratoire en provenance d'autres provinces, composé d'ethnies différentes ; ces migrants sont devenus métayers sur les concessions coloniales. Les droits des métayers sur la terre sont constamment en contradiction avec ceux des *tompon-tany*. Enfin, dernier acteur important dans le jeu foncier, les sociétés d'aménagement, qui interviennent souvent après l'indépendance. Elles engagent une restructuration foncière dont l'objectif est l'augmentation de la production agricole par un remembrement qui concerne les exploitants déjà propriétaires de terres et par l'installation de nouveaux exploitants, les attributaires, à qui on affecte des lots de terre dont la taille correspond au modèle technique diffusé par la société d'aménagement. Un système de location-vente sur

plusieurs années permet aux attributaires de devenir propriétaires de ces lots. Mais ce processus est interrompu ou plutôt suspendu depuis le milieu des années soixante-dix : certains exploitants ont fini de payer leur part et ont obtenu un titre, mais une majorité d'entre eux n'ont pas tout à fait terminé de payer; ces réformes inachevées compliquent encore un peu plus la situation foncière des plaines.

Au lac Alaotra et à Marovoay, cette restructuration foncière est habilement détournée par les principaux protagonistes, *tompon-tany* et migrants, avec pour objectif principal de tirer la rente foncière la plus élevée, rente dont l'aspect le plus important peut être défini de la manière suivante : « Obtenir de sa terre le maximum de produit, au coût minimum, sans avoir à fournir le moindre travail direct. » [Dubourdiou, 1990.] Ces mécanismes de captage de la rente, très subtils et complexes, ont été décrits en détail par L. Dubourdiou à Marovoay [Dubourdiou, 1986, 1989, 1990], et par P. Ottino et J. Charmes au lac Alaotra [Ottino, 1965; Charmes, 1975, 1977].

La mise en métayage des rizières est donc le moyen privilégié d'en extraire la rente, bien qu'en principe les métayers n'existent pas puisque le métayage est interdit depuis 1975. À Marovoay, par exemple, le projet Madio a montré que, sur la zone de l'observatoire, plus du tiers des parcelles sont prises en location ou en métayage. Et 50% des parcelles louées ou mises en métayage sont possédées par des propriétaires qui ne résident pas dans le village ou le hameau d'enquête [Madio, 1996 a]. Les « contrats » de métayage sont à mi-fruit : le plus souvent, le propriétaire fournit les semences, paie la redevance et prélève la moitié de la récolte. Le métayer n'a aucune assurance formelle (par un contrat de bail par exemple) de pouvoir rester sur cette terre plusieurs années. Il n'est donc pas incité à y réaliser des investissements sous forme d'aménagements par exemple. Il le peut d'autant moins que les prélèvements destinés au propriétaire sont très élevés : au lac Alaotra, le coût de location du foncier pour le paysan est estimé à un tiers du chiffre d'affaires [UPDR, 1996, t. 1].

Cette dérive est observée sur la plupart des aménagements hydroagricoles :

« La plus-value créée par des investissements publics (et des financements, souvent dons extérieurs) finit par générer une rente foncière pour les non-exploitants, et il s'agit sans doute d'une dérive, ou d'un détournement de finalité, sur lesquels donateurs et structures bénéficiaires auraient dû être plus vigilants. » [UPDR, 1996, t. 1.]

### *Associations mal consolidées et mauvaise maîtrise de l'eau*

La mise en place des associations d'usagers du réseau a démarré en 1986 au lac Alaotra, qui a été le terrain d'expérimentation du transfert de gérance, dans le contexte particulièrement difficile d'un grand périmètre. Le coût de l'entretien annuel moyen à l'hectare représente pour les exploitants de l'ordre de 5 à 10% des charges réelles annuelles, ce qui n'est pas très élevé par rapport à d'autres périmètres irrigués. Malgré cela, mis à part quelques exceptions, la prise en charge des coûts d'entretien par les associations n'a jamais été satisfaisante : quelques mois avant la disparition de la Somalac, le taux de recouvrement des cotisations sur les GPI atteignait difficilement 50% plus de six mois après la date officielle de recouvrement.

À cela s'ajoute le poids de l'histoire récente qui a toujours donné raison aux mauvais payeurs, qui sont le plus souvent les notables et les gros propriétaires. Mais, en dehors de ces problèmes, il est sûr que quelques années d'appui hâtif et tâtonnant à la création d'organisations paysannes ne peuvent effacer trois décennies d'intervention dirigiste.

Sur les plaines de Marovoay, la création des associations d'usagers du réseau est plus tardive : la « structuration » des usagers, selon le vocabulaire en vigueur, est engagée par des spécialistes de l'ingénierie sociale depuis 1989. La méthodologie de création des associations d'usagers tente de concilier les contraintes hydrauliques, en rassemblant les usagers d'une même maille, et les contraintes sociologiques, en rassemblant des usagers du même groupe social au niveau du village [Buxeda, 1996]. La création d'associations fonctionnelles, où règne le consensus, est particulièrement complexe sur les grands périmètres irrigués, et en particulier sur les plaines de la Basse-Betsiboka en raison de la diversité ethnique de la population, de l'éclatement du parcellaire, de la lutte pour ce bien rare qu'est l'eau et de la complexité de la situation foncière, qui est source de conflits.

De surcroît, bien qu'ayant été l'objet de réhabilitations coûteuses, les périmètres d'Alaotra et de Marovoay ont une maîtrise de l'eau hétérogène. Cette mauvaise maîtrise est accompagnée d'une inégale répartition de l'eau entre l'amont et l'aval par exemple. Il est difficile, dans ce contexte, d'obtenir le consensus au niveau d'une association d'usagers, tout comme il est compréhensible que les usagers qui n'ont pas accès à l'eau refusent de payer les frais d'entretien du réseau. Non seulement la réhabilitation n'a pu être réalisée complètement, mais encore des secteurs récemment réhabilités sont de nouveau dégradés. On en revient au problème institutionnel de l'autorité de gestion des périmètres qui, faute d'être résolu, ne permet pas d'assurer la pérennité des aménagements.

Mais, même opérationnelles et consolidées, les associations peuvent-elles raisonnablement maîtriser un espace qui dépasse les réseaux secondaires et tertiaires sur ces périmètres qui font plusieurs milliers d'hectares ? La complexité et l'interdépendance des problèmes d'aménagement nécessitent une autorité et des compétences qui ne sont pas mobilisables au niveau des seuls usagers.

### *L'effritement des services en amont de la production*

Le modèle technique imposé par la société d'aménagement est-il convergent avec les systèmes paysans de production ? Un certain nombre d'études montrent les contradictions entre les deux systèmes, en particulier au lac Alaotra, où les systèmes paysans de production sont très diversifiés, certes organisés autour de la riziculture, mais peu compatibles avec le modèle de monoculture intensive de riz tel qu'il est imposé par la Somalac [Blanc-Pamard, 1987 ; Rakoto-Ramiantsoa, 1984 ; Teyssier, 1995]. On voit, aussi bien au lac Alaotra qu'à Marovoay, qu'à côté du riz, les producteurs ont des cultures de *tanety* (cultures pluviales sur les collines), font de l'élevage, pratiquent la pêche et sont aussi mobilisés par des activités secondaires qui leur fournissent une grande partie de leur revenu monétaire [Madio, 1998].

La gestion très autoritaire des sociétés d'aménagement leur a permis d'imposer ce modèle intensif avec plus ou moins de succès selon les périmètres. Mais ce

modèle était lié à ensemble de services en amont de la production, comme le crédit, l'approvisionnement en intrants ou la fourniture de certaines prestations de services.

La disparition de cet ensemble de services a provoqué une régression des techniques de production. L'exemple de Marovoay est particulièrement flagrant. Le retrait de la société d'aménagement (qui remonte dans les faits au milieu des années soixante-dix) ramène les paysans en deçà des techniques de riziculture des zones non encadrées : la division des tâches imposée par le modèle culturel de la société d'aménagement a conduit à la perte de certains savoirs paysans. Actuellement, près de la moitié des paysans effectue une préparation du sol des plus sommaires, le *kaoka*, qui consiste à arracher à la main des plantes aquatiques. Les plantes arrachées ne sont pas enfouies (donc ne peuvent fertiliser le sol), et les sols ne sont pas travaillés, ce qui explique en partie la faible productivité des rizières.

Cependant, le « modèle mécanisé » n'est plus viable actuellement. Il était rentable dans certaines conditions, quand Madagascar était dans la zone franc et que des accords commerciaux liaient le pays à la France pour l'achat de riz de luxe. Ce modèle dépend fortement des importations : or la monnaie malgache a été considérablement dépréciée depuis vingt ans par rapport aux principales devises. Ensuite, ces choix techniques doivent être supportés par un modèle organisationnel qui n'existe plus, ce qui hypothèque les fonctions de maintenance, de gestion de l'approvisionnement en pièces détachées et de recouvrement des frais auprès des producteurs. La Fifabe de la fin des années quatre-vingt-dix n'a plus ces compétences ni cette vocation, et la Somalac a disparu.

Pourtant, il n'y a pas eu de réel accompagnement pour substituer au « modèle mécanisé » un autre modèle plus adapté à l'environnement socioéconomique actuel. Cet environnement est en effet assez peu propice à des investissements importants au niveau de l'exploitation agricole. A. Teyssier le souligne à propos du lac Alaotra :

« Les principaux freins à l'intensification sont à rechercher non pas dans le fonctionnement interne des exploitations mais dans le contexte économique et politique de la région du lac Alaotra. Les conditions externes à la production agricole se révèlent relativement défavorables à son augmentation par le recours à des techniques plus sophistiquées. » [Teyssier, 1995.]

L'utilisation des semences améliorées comme des engrais renvoie au problème du prix du paddy au producteur et à la disponibilité du crédit.

L'accès au crédit est actuellement très limité, même si, depuis quelques années, de nouvelles structures décentralisées de financement du monde rural commencent à se mettre en place aussi bien au lac Alaotra qu'à Marovoay. Mais, au lac Alaotra par exemple, toutes les tentatives pour créer des associations de crédit à caution solidaire (certaines de ces expériences remontent aux années soixante) « sont systématiquement victimes de tactiques des anciens usuriers qui s'immiscent dans ces groupements paysans et empruntent sans rembourser de manière à interdire l'accès au crédit à l'association tout entière » [Teyssier, 1995].

L'insécurité est une autre entrave à la production. L'insécurité s'est aggravée durant ces deux dernières décennies avec l'incapacité croissante de la force

publique à mener une politique efficace pour combattre l'insécurité. Dans la région de l'Alaotra, ce problème est ancien et l'ouest du bassin versant du lac Alaotra est depuis longtemps une plaque tournante pour les voleurs de bœufs. Mais de nouvelles formes d'insécurité sont apparues plus récemment et, aux vols de bœufs, il faut ajouter les vols de cultures sur pied ou les attaques de villages. La situation foncière complexe du lac Alaotra aggrave, semble-t-il, cette situation : la compétition foncière incite certains notables à « orchestrer » l'insécurité pour décourager l'installation des migrants [Teyssier, 1995]. Face à ce problème, faut-il, là encore, rappeler que ce sont les fonctions régaliennes de l'État qui sont mises en cause ?

*Le potentiel rizicole des périmètres est menacé à court terme par l'érosion des bassins versants*

Au départ, les aménagements ont été centrés sur la partie rizicultivable, sans préoccupation des bassins versants. Or, avec la pression démographique et la faible intensification sur les périmètres rizicoles, un véritable front de colonisation de terres sèches se développe à l'amont des bassins versants des périmètres. L'usage du feu, principal responsable de la déforestation, traduit la prééminence des pratiques extensives. La déforestation provoque une érosion accélérée des bassins versants : les matériaux solides, arrachés aux *tanety* lors des pluies, se déposent en aval, là où la pente est moins forte, soit dans le lit des rivières (la Marovoay par exemple), soit dans les canaux d'irrigation des périmètres, soit directement dans les rizières lors des crues annuelles.

Les frais d'entretien des réseaux hydroagricoles sont considérablement augmentés par cet ensablement, qui met en péril une réhabilitation coûteuse. De plus, à Marovoay, c'est la fertilité des rizières inondées lors de la crue annuelle qui est aussi remise en cause :

« La réduction du couvert végétal sur les bassins versants a également des conséquences sur le régime hydraulique : au niveau de la Basse-Betsiboka, elle entraîne des crues plus fortes et plus brèves, c'est-à-dire moins fertilisatrices et plus destructrices. » [Buxeda, 1996.]

La baisse des rendements pourrait être en partie liée à cette diminution de la fertilité.

La prise en compte du problème de dégradation des bassins versants a été tardive et ne fait toujours pas l'objet d'actions d'envergure. Seuls quelques projets essaient d'impulser une dynamique de gestion concertée des terroirs, associant les différents acteurs du développement (organisations paysannes, projet, services administratifs) participant à la mise en place de systèmes de production reproductibles sur le même espace.

\*

Le désengagement de l'État est le maître mot à Madagascar depuis le début des années quatre-vingt. En réalité, l'État de droit est déjà battu en brèche depuis longtemps sur les grands périmètres rizicoles. Depuis plus de deux décennies, les

mauvais payeurs ont toujours eu raison, que ce soit pour l'appropriation des terres aménagées au lac Alaotra, le remboursement des crédits bancaires ou le paiement des redevances d'entretien. Les élus et les représentants de l'administration se sont d'ailleurs souvent rangés du côté de ces mauvais payeurs. De surcroît, l'environnement économique de la production agricole n'est pas propice à une réelle relance de l'offre rizicole.

Imposé de l'extérieur, le regroupement des usagers en associations est un processus laborieux; il faut du temps pour que ces associations s'organisent et acquièrent compétence et autorité. Il n'est guère étonnant que l'entretien des infrastructures réhabilitées à grands frais ne soit pas pour l'instant assuré. Plus généralement, il y a une contradiction entre une volonté de responsabilisation « citoyenne », dont la création des associations d'usagers est un exemple, et les pratiques actuelles qui sont contraires à celle d'un État de droit.

Certes, il n'est pas possible de retrouver des sociétés d'aménagement telles qu'elles fonctionnaient dans les années soixante et soixante-dix : d'une part, parce que la clé de voûte de leur intervention reposait sur le monopole du commerce du riz, d'autre part, parce que ce modèle dirigiste excluant les producteurs des décisions n'est plus acceptable actuellement. Mais faut-il pour autant tomber dans le mythe du transfert total et brutal de gérance? L'histoire des « sociétés hydrauliques » montre que les grands aménagements hydroagricoles ont pu se mettre en place et se maintenir grâce à un pouvoir central fort imposant une discipline collective. La réflexion sur la mise en place d'un nouveau cadre institutionnel, associant usagers et représentants de la puissance publique, devrait précéder et non suivre plus ou moins tardivement la réhabilitation des réseaux, le désengagement de l'État et la suppression des sociétés d'aménagement.

#### BIBLIOGRAPHIE

- AZAM J.-P., BERG E., BONJEAN C., KENT L. [1992], *Étude du marché du riz à Madagascar*, Cerdi, 38 p.
- Banque mondiale [1993], *Madagascar, revue sectorielle de l'irrigation*, volume principal, 70 p.
- BINSWANGER H. [1986], « Agricultural Mechanization : a Comparative Historical Perspective », *World Bank Research Observer*, 1 (1) : 27-56.
- BLANC-PAMARD C. [1987], « Systèmes de production paysans et modèle rizicole intensif : deux systèmes en décalage. L'exemple des riziculteurs de la Somalac sur les Hautes Terres centrales de Madagascar », *Cahiers des sciences humaines*, XXIII : 507-531.
- BLANC-PAMARD C., RAKOTO-RAMIARANTSOA H. [1993], « Les bas-fonds des Hautes Terres centrales de Madagascar : construction et gestion paysanne », in *Bas-Fonds et Riziculture*, Antananarivo, 9-14 décembre 1991, Cirad-CA : 31-47.
- BUXEDA C. [1996], *Un souffle de réformes sur les plaines de Marovoay (un grand périmètre irrigué face au désengagement de l'État)*, mémoire de maîtrise de géographie, université de Paris-I, 163 p.
- CHARMES J. [1975], « Métayage et capitalisme agraire sur les périmètres nord de la Somalac », *Cahiers Orstom, série Sciences humaines*, 12 (3) : 259-282.
- CHARMES J. [1977], « Constitution de la rente foncière au lac Alaotra à Madagascar », *Cahiers Orstom, série Sciences humaines*, 23 (3-4) : 507-531.
- DROY I. [1996], *Que sont les greniers à riz devenus? Le désengagement de l'État sur les grands périmètres irrigués de Marovoay et du lac Alaotra*, projet Madio, 9657/E, 32 p. (version intégrale).
- DUBOURDIEU L. [1986], « Gens du riz dans la basse vallée de la Betsiboka : société sans espace ou espace sans cadres? », *Recherches pour le développement*, MRSTD, 2 : 143-194.

- DUBOURDIEU L. [1989], « Territoires et identités dans les cultes de possession de la basse Betsiboka », *Cahiers Orstom, série Sciences humaines*, 25 (4) : 461-467.
- DUBOURDIEU L. [1990], « Le budget peut-il créer un monde ? », *Tropiques, Lieux et Liens*, Orstom : 265-273.
- Fifabe-Agrar [1996], *Projet de réhabilitation de la riziculture dans les plaines de la Basse-Betsiboka*, Direction de l'intensification, campagne 1995, 97 p. + annexes.
- LE BOURDIEC F. [1978], *Hommes et Paysages du riz à Madagascar*, Imprimerie de la FTM, 647 p.
- Madio [1996 a], *L'État des campagnes malgaches. Synthèse des résultats d'enquête sur les observatoires ruraux 1995 : Antalaha, Antsirabe, Marovoay, Tuléar*, Madio, 81 p.
- Madio [1996 b], *Observatoire de la plaine de la Basse-Betsiboka (Marovoay). Enquête auprès des ménages 1995*, Madio, 65 p.
- Madio [1998], *Un aperçu de l'état des campagnes malgaches. Synthèse des résultats d'enquête sur les observatoires ruraux 1997 : Antalaha, Antsirabe, Marovoay, Tuléar*, Madio, 64 p.
- OTTINO P. [1965], « Notables et paysans sans terre de l'Anony (lac Alaotra) », *Bulletin de Madagascar*, 224 : 19-63.
- Pnud [1991], *Régions et Développement. Faritany de Mahajanga*. ministère de l'Économie et du Plan-Pnud, 331 p.
- RAISON J.-P. et alii [1994], *Paysanneries malgaches dans la crise*, Karthala, 385 p.
- RAKOTO-RAMARANTSOA H. [1984], « Développement à contre-sens : un aménagement hydro-agricole qui n'a pas donné les résultats escomptés », *Madagascar, revue de géographie*, 41 : 107-120.
- ROUBAUD F. [1997], « La question rizicole à Madagascar : les résultats d'une décennie de libéralisation », *Économie de Madagascar*, 2 : 37-61.
- TEYSSIER A. [1995], *Contrôle de l'espace et Développement dans l'Ouest-Alaotra*, thèse pour le doctorat de géographie, université de Paris-I Panthéon Sorbonne, 471 p.
- UPDR-Ministère de l'Agriculture et du Développement rural [1996], *État des lieux de la filière riz*, Atelier de Mantasoa, 22-27 avril 1996, 2 tomes.
- YUNG J.-M. [1986], *Aperçu sur la filière riz à Madagascar*, Sedes, 135 p.