

# QUE SONT LES GRENIERS A RIZ DEVENUS ?

DROY Isabelle

*Les grands périmètres irrigués, en particulier ceux du lac Alaotra et de Marovoay, sont considérés depuis plusieurs décennies comme les "greniers à riz" de l'île. Sous la I<sup>re</sup> République, la vocation nationale assignée à ces périmètres justifie le contrôle de l'espace et de la production par des sociétés d'aménagement publiques ou parapubliques : réaménagement foncier, organisation de la production et de la commercialisation. Ce modèle dirigiste a été mis en porte à faux lors des changements politiques et économiques de la II<sup>e</sup> République. La crise de l'autorité centrale est responsable du dépérissement des sociétés d'aménagement, provoquant la dégradation des infrastructures hydroagricoles et la désorganisation de la production.*

*Pour faire face à la crise du secteur rizicole, une nouvelle politique du riz, articulée autour de trois grands axes, est mise en place : libéralisation de la commercialisation du paddy, réhabilitation d'une partie des réseaux hydroagricoles, transfert aux usagers de la gestion des infrastructures. Cette politique est appliquée depuis une décennie dans différentes catégories de périmètres rizicoles, avec certains tâtonnements et revirements. Les résultats sont plutôt médiocres tant en terme de productivité rizicole que de maintien des infrastructures.*

*Ces grands aménagements posent le problème du contrôle différentiel de l'espace entre le niveau de maîtrise des sociétés locales et celui incombant à l'Etat*

---

**Economie  
de Madagascar**  
N°2  
Octobre 1997

---

Que sont les greniers à  
riz devenus ?

---

Isabelle DROY

---

63

\* Isabelle DROY est géographe à l'ORSTOM  
Elle travaille dans le cadre du projet MADIO

**L**e désengagement de l'Etat du secteur rizicole a démarré 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 était engagée avec pour objectif le transfert de gérance de ces périmètres de l'Etat 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 zones. Ensuite, parce que l'intervention de l'Etat a commencé sous la colonisation et s'est perpétuée sous la I<sup>e</sup> République, avec des résultats économiques tangibles. Ce n'est que sous la II<sup>e</sup> 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 1980.

---

**Economie  
de Madagascar**  
N°2  
Octobre 1997

---

Que sont les greniers à  
riz devenus ?

---

Isabelle DROY

---

64

Observe-t-on une hausse significative de la production de paddy dix ans après la libéralisation du commerce sur les zones réservées du lac Alaotra et de Marovoay ? Le désengagement de l'Etat du secteur rizicole a-t-il permis une modification significative des structures de production ? 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 seules données à peu près fiables concernent les périmètres ayant

bénéficié ou bénéficiant d'une intervention de l'Etat, 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 ha, dont les principales infrastructures ont été créés par l'Etat. Les GPI représentent actuellement 78 000 ha 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 ha. 376 périmètres sont classés PPI ; l'Etat est intervenu dans la création et dans la gestion de ces périmètres. Ces PPI représentent actuellement 167 000 ha.

Le Génie Rural classe les autres surfaces aménagées par les paysans en micro périmètres irrigués (MPI) ou en périmètres familiaux (PF) qui représenteraient environ 1 million d'hectares répartis sur plusieurs milliers de périmètres. Ce sont des aménagements paysans.

On voit donc que l'Etat 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 19<sup>e</sup> siècle, le roi Andrianampoinimerina (roi de l'Imerina, 1797-1810 ) étendit l'aménagement de la plaine de Tananarive (25 000 ha) 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 BOURDIEC, 1974). La prospérité du royaume d'Andrianampoinimerina était largement fondée sur la riziculture.

L'histoire coloniale a aussi laissé son empreinte sur ces zones. Afin d'asseoir un pouvoir colonial encore contesté, Galliéni 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'Etat) 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 1960. Dès les années 1920, 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'oeuvre 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'Etat 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 d'aménagement créée en 1961, la SOMALAC (Société Malgache du lac Alaotra) gère les 3 périmètres de culture créés sur cette AMVR (le PC 15, le PC 23 et le PC Nord, soit 30 000 ha). 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 ha, puis remise à un exploitant par un système de location-vente, la redevance versée sur 15 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 écornée 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.

---

**Economie  
de Madagascar**  
N°2  
Octobre 1997

---

Que sont les greniers à  
riz devenus ?

---

Isabelle DROY

---

La création en 1964 d'une société d'économie mixte COMEMA (Comité d'Expansion Economique de la plaine de Marovoay) 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'oeuvre salariée est indispensable. Les paysans ont accès au crédit, toujours auprès de la société d'aménagement, pour payer la main-d'oeuvre salariée. Certaines opérations mécanisées sont aussi réalisées par la société comme le piétinage mécanique des rizières. 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.

---

Economie  
de Madagascar  
N°2  
Octobre 1997

---

Que sont les greniers à  
riz devenus ?

---

Isabelle DROY

---

Quel bilan tirer du COMEMA avant qu'il ne soit transformé en société d'Etat, 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 1970, 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 terme 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.

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

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

Depuis l'Indépendance et jusqu'en 1973, le fonctionnement et l'organisation de la filière riz était en partie contrôlée 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'Etat était le contrôle des prix : fixation d'un prix plancher d'achat au producteur, dont la détermination était, en réalité, guidé 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 para-étatiques commence en 1971 au lac Alaotra et en 1973 pour le reste du pays.

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'Etat. Le résultat n'est guère plus brillant : en effet, la production est très atomisée et les sociétés d'Etat ne parviennent pas à remplacer le réseau de collecteurs démantelé. D'autre part, 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'Etat ne collectent plus qu'une infime partie de la production, le recours aux importations est massif (354 000 t 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'Etat 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.

---

**Economie  
de Madagascar**  
N°2  
Octobre 1997

---

Que sont les greniers à  
riz devenus ?

---

Isabelle DROY

---

69

## 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, devenu délégataire 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'Etat 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'Etat.

---

Economie  
de Madagascar  
N°2  
Octobre 1997

---

Que sont les greniers à  
riz devenus ?

---

Isabelle DROY

---

70

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 socio-économiques 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 hydroagricole 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'Etat 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 dévolue aux sociétés d'Etat ou para-étatiques, 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 20 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 suite à l'importation de riz pour le stock tampon. Le manque d'expérience commerciale de la SOMALAC associé à une attitude ambiguë des pouvoirs publics sont responsables 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, la production de paddy de la région du lac Alaotra varie de 180 000 à 210 000 tonnes. Près de la moitié (80 000 à 100 000 tonnes) de cette production est commercialisée. Le marché est partagé entre d'une part, le groupement professionnel des industriels du lac Alaotra, PRORILAC, qui regroupe 8 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 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 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'Etat, via la FIFABE et la BTM, garde la moitié des parts dans la nouvelle société, la

---

**Economie  
de Madagascar**  
N°2  
Octobre 1997

---

Que sont les greniers à  
riz devenus ?

---

Isabelle DROY

---

71

SORIMA, aux côtés d'autres opérateurs privés. La SORIMA "hérite" de la rizerie d'une capacité de 35 000 tonnes par an, construite lors de la première phase de la réhabilitation.

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.

Actuellement, la SORIMA est fortement concurrencée par la cinquantaine de décortiqueries artisanales qui se sont installées sur la plaine et par les collecteurs privés qui viennent de Mahajanga ou d'Antananarivo. Depuis 1992, les quantités collectées par la SORIMA diminuent chaque année (3 300 tonnes en 1995), en particulier à cause de l'insuffisance de crédits de collecte octroyés par la BTM. Les charges de structure de la SORIMA sont plus lourdes que celles de petites décortiqueries, qui travaillent dans l'informel et échappent aux obligations fiscales. La privatisation de la branche industrielle de la FIFABE n'a donc pas été un élément déterminant pour que la nouvelle société puisse faire face à la vive concurrence qui règne actuellement dans le domaine de la collecte de paddy. Et, bien entendu, ces commerçants n'ont pas, contrairement aux sociétés d'aménagement, d'ambition de gestion globale du périmètre.

## **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, 1996).

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 souvent importés et des dépenses supplémentaires en main-d'oeuvre.

A Marovoay, les variations saisonnières de prix 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 MADIO (MADIO, 1996b), arrive à stocker suffisamment de paddy pour couvrir les besoins alimentaires familiaux toute l'année. 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 : les collecteurs peuvent, comme ces deux dernières années, se trouver à court de crédit à la commercialisation. La collecte est alors interrompue, parfois un collecteur arrive avec des fonds et impose son prix, 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 para étatiques, 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'Etat 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 1970.

## **Le désengagement de l'Etat de la gestion des réseaux hydro-agricoles**

Depuis le milieu des années 1980, le programme d'appui au secteur irrigué mobilise la majorité des ressources publiques consacrées à l'agriculture ; plus particulièrement, l'intervention publique porte 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'Etat. 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 modification de l'encadrement socio-politique 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 centrale 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 1970. 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. A la SOMALAC, au début des années 1980, une autorité politique en visite dans la région a imposé la diminution des redevances de 150 000 Fmg à 80 000 Fmg 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 devenu 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 très rapidement.

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, ce qui grippe l'organisation de la production et provoque une baisse de la productivité.

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 produit en fonction de leurs besoins et structures propres, donc qu'elles n'étaient pas capables de gérer*" (DUBOURDIEU, 1986).

La politique de réhabilitation des périmètres irrigués entérine l'affaiblissement des structures d'encadrement extérieures à la société paysanne au profit d'une autogestion des périmètres par les producteurs eux-mêmes. Engagée depuis près de 15 ans, cette politique a-t-elle permis à ces appareils de production de retrouver leur productivité ?

### **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.

---

Economie  
de Madagascar  
N°2  
Octobre 1997

---

Que sont les greniers à  
riz devenus ?

---

Isabelle DROY

---

75

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 Etat 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.

---

Economie  
de Madagascar  
N°2  
Octobre 1997

---

Par contre, les rendements moyens sur le périmètre restent assez bas et surtout peu différents des zones hors SOMALAC (autour de 2,5 t/ha). A l'intérieur du périmètre, les rendements varient de moins de 2 t/ha à 4 t/ha selon les zones.

---

Que sont les greniers à  
riz devenus ?

---

Face à cette médiocre amélioration de la productivité, les bailleurs de fonds changent brutalement d'orientation à la fin des années 1980, 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'Etat.

---

Isabelle DROY

---

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 structure 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 ; 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."* (Etat des lieux de la filière riz, 1996, p 21).

---

Economie  
de Madagascar  
N°2  
Octobre 1997

---

Que sont les greniers à  
riz devenus ?

---

Isabelle DROY

---

77

## **Une mutation difficile pour la FIFABE**

A l'inverse de ce qui s'est passé au lac Alaotra, le désengagement de l'Etat 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 1980, 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 numéraire 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 varie 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'Etat. Le déblocage annuel des fonds intervient souvent avec beaucoup de retard, ce qui cause des perturbations dans le déroulement de la campagne agricole.

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'intensification de la production soit devenue le parent pauvre de la FIFABE. Le parc de matériel est hors d'usage, les vulgarisateurs en effectif très réduits. La vulgarisation de la charrue attelée en remplacement du piétinage mécanique semble se heurter à de nombreux obstacles : dressage des boeufs, approvisionnement en matériel, coûts des pièces détachées et surtout adaptation de cette technique aux conditions de culture des plaines. Mais, même si ces techniques alternatives intéressent des paysans, l'absence de crédit 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'intensification.

Une étude AGRAR/FIFABE réalisée en 1995 (campagne de 1994) avance des rendements de 2,8 t/ha sur la zone encadrée par le projet. La productivité reste basse pour une zone qui bénéficie d'un appui important depuis plus de 10 ans. On est de toute façon loin des rendements moyens du COMEMA dans les années 1970 qui oscillaient autour de 3,9 t/ha.

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 est une impérieuse 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. L'augmentation de la production rizicole liée aux aménagements de la SOMALAC dans les années 1970 est "grignotée" par cette croissance démographique. 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 25 ans de 1 t/ha à 0,5t/ha, réduisant d'autant la part disponible pour l'approvisionnement du marché national, pour une région appelé grenier à riz"* (Etat des lieux de la filière riz, 1996).

Pour l'ensemble de l'observatoire de Marovoay, le taux d'autoconsommation du riz est de 39%. (MADIO, 1996b). Ce qui n'est pas gardé pour l'autoconsommation familiale est, pour partie, reversé au propriétaire dans le cas du métayage ou vendu. On voit, que faute d'intensification, la vocation de "grenier à riz" de ces grands périmètres risque de disparaître.

### Mauvaise maîtrise de l'eau et associations mal consolidées

Bien qu'ayant été l'objet de réhabilitations coûteuses, les périmètres d'Alaotra et de Marovoay ont une maîtrise de l'eau hétérogène. Seuls quelques secteurs hydrauliques bénéficient d'une irrigation régulière permettant, éventuellement, l'application de techniques rizicoles particulières comme le système de riziculture intensive. 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, qui faute d'être résolu, ne permet pas d'assurer la pérennité des aménagements.

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

---

Economie  
de Madagascar  
N°2  
Octobre 1997

---

Que sont les greniers à  
riz devenus ?

---

Isabelle DROY

---

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 6 mois après la date officielle de recouvrement. Une certaine confusion dans la répartition des responsabilités entre Etat et Associations explique en partie ces mauvais résultats, certains travaux incombant à l'Etat, d'autres aux associations.

A cela s'ajoute le poids de l'histoire récente qui a toujours donné raison aux mauvais payeurs. Mais, en dehors de ces problèmes, il est sûr que quelques années d'appui 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. 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.

A ces difficultés, il faut ajouter la mauvaise maîtrise de l'eau sur une grande partie du réseau, liée à l'état de dégradation des infrastructures, dont un grand nombre n'ont toujours pas été réhabilitées. 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.

Mais, d'autre part, 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.

---

**Economie  
de Madagascar**  
N°2  
Octobre 1997

---

Que sont les greniers à  
riz devenus ?

---

Isabelle DROY

---

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

La régression des techniques de production est particulièrement flagrante sur les zones aménagées et mises en valeur par l'intermédiaire d'une société d'aménagement. On l'a vu, les producteurs de ces régions ne maîtrisaient qu'une petite partie du processus de production. Le retrait de la société d'aménagement (retrait qui remonte dans les faits au milieu des années 1970) ramène les paysans en deçà des techniques de riziculture des zones non encadrées : la division des tâches imposée par le modèle cultural de la société d'aménagement a conduit à la perte de certains savoirs paysans et à la modification de leur système de production.

Ainsi, de l'avis des paysans des plaines de Marovoay (MADIO, 1996b), les principales entraves à leur activité résident en amont de la production : difficultés d'accès au crédit, manque d'encadrement, mauvaise maîtrise de l'eau. C'est bien tout le problème du dépérissement du système mis en place du temps du COMEMA, repris ensuite par la FIFABE, qui est soulevé ici.

Paysans et opérateurs de la région s'accordent à dire que l'obstacle le plus important à l'augmentation des rendements est actuellement la mauvaise préparation du sol. Du temps du COMEMA, puis pendant un temps de la FIFABE, la préparation du sol des rizières était réalisée par des machines : les tracteurs à roue-cage effectuaient le piétinage mécanique. Ces machines faisaient le travail que les boeufs font dans les autres régions rizicoles de Madagascar ; actuellement, sur les plaines de Marovoay, le piétinage mécanique n'est plus assuré par la FIFABE ; quelques rares opérateurs privés (commerçants, gros propriétaires) possèdent des engins permettant de faire les travaux. Mais, il faut payer comptant et faute de crédit, les producteurs sont peu nombreux à faire appel à leur services.

On n'en est pas pour autant revenu au piétinage animal : il faut des boeufs et surtout des pâturages pour nourrir ces bêtes. Les boeufs étant peu nombreux, les "louer" pour piétiner une rizière revient plus cher que le piétinage mécanique.

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 la faible productivité des rizières. La FIFABE vulgarise d'autres techniques de préparation du sol (labour à la charrue, hersage), mais leur impact est, pour

---

Economie  
de Madagascar  
N°2  
Octobre 1997

---

Que sont les greniers à  
riz devenus ?

---

Isabelle DROY

---

81

l'instant, très réduit : le riz est encore repiqué essentiellement en foule, le sarclage n'est effectué qu'une fois et donc à la main puisque la sarcleuse est inutilisable.

L'utilisation des semences améliorées comme des engrais renvoient au problème du prix du paddy au producteur et à la disponibilité du crédit. La sous-utilisation de ces intrants n'est pas tant causée par un problème de vulgarisation que par un environnement économique inadéquat en termes de disponibilité, de prix ou d'accès au crédit.

Pourtant, le crédit agricole a été une préoccupation importante de la SOMALAC depuis 1983. De nombreux travaux ont été menés sur cette question et à bien des égards le projet a été novateur en la matière. Les associations de crédit solidaires (devenus ensuite associations d'intensification et de crédit, AIC) ont donné de bons résultats tant du point de vue financier (taux de remboursement élevé) que technique (augmentation des rendements). Mais, seuls 20% des attributaires de la SOMALAC ont pu bénéficier des AIC. Les obstacles à leur généralisation furent essentiellement structurels et liés aux rapports économiques et sociaux au sein desquels les pratiques usuraires jouent un rôle-clé. Ces associations ont disparu avec la dissolution de la SOMALAC.

---

**Economie  
de Madagascar**  
N°2  
Octobre 1997

---

Que sont les greniers à  
riz devenus ?

---

Isabelle DROY

---

Actuellement, l'accès au crédit est très limité : les structures bancaires classiques se sont retirées et de nouvelles structures décentralisées de financement du monde rural se mettent en place aussi bien à Antsirabe qu'à Marovoay.

82

## **Le problème foncier**

De nombreuses études ont montré le rôle central de la question foncière dans la politique de développement rural. Sans sécurisation foncière, les politiques d'aménagement, de protection de l'environnement ou d'intensification sont sans effet. Et le titre foncier ne peut être délivré et donc garanti que par un service officiel.

Or, les services chargés du foncier ont moins que jamais les moyens correspondants à leurs besoins de fonctionnement. Par exemple, la circonscription des Domaines d'Ambatondrazaka (lac Alaotra) couvre 3 Fivondronana. Les agents qui y travaillent n'ont aucun moyen de déplacements ; 20 000 demandes sont en attente ! Or, *"l'Etat malgache, par le régime domaniale, s'est arrogé le monopole de la gestion foncière en dehors des concessions et des parcelles déjà immatriculées, mais la crise actuelle lui a*

*retiré ses capacités d'intervention en la matière"* (TEYSSIER, 1995). Seuls quelques notables aisés et influents arrivent actuellement à obtenir l'immatriculation des terres qu'ils occupent. Pour l'immense majorité des paysans, l'immatriculation est devenue un parcours du combattant engagé sur plusieurs décennies : lenteur et grande complexité des procédures, perte de dossiers, dépôt de deux demandes d'immatriculation sur la même terre ce qui provoque des litiges qui conduisent fréquemment les protagonistes au tribunal. Pourtant l'immatriculation est la seule assurance pour un paysan de rester sur sa terre ; c'est le seul moyen aussi pour que les producteurs engagent du travail et de l'argent sur des aménagements qui permettent une intensification.

Un autre problème foncier de taille est celui du métayage : en principe les métayers n'existent pas puisque le métayage est interdit depuis 1975. Or, cette pratique est très répandue, en particulier sur les périmètres irrigués. A 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. 80% des parcelles louées ou mises en métayage sont possédées par des propriétaires qui ne résident pas dans le village ou le hameau d'enquête.

Au lac Alaotra, le coût de location du foncier pour le paysan est estimé à 1/3 du chiffre d'affaires (Etat des lieux de la filière riz, 1996). Cette situation foncière entrave l'intensification à la fois par l'ampleur des prélèvements sur les ménages producteurs, mais aussi et surtout à cause de l'instabilité des contrats de métayage. Les contrats sont oraux et les propriétaires changent de métayer selon leur bon vouloir, ce qui ne permet pas à ceux-ci d'engager des aménagements à moyen ou long terme.

Cette dérive est observée sur la plupart des aménagements hydroagricoles : *"la plus-value créée par des investissements publics (et des financements souvent dans 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"* (note de synthèse de l'Etat des lieux de la filière riz, 1996, p 43).

## **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 et se déposent en aval, là où la pente est moins forte, c'est à dire dans la plaine, 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. 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. Une politique de gestion de l'espace rural est indispensable : 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.

---

Economie  
de Madagascar  
N°2  
Octobre 1997

---

Que sont les greniers à  
riz devenus ?

---

Isabelle DROY

---

Une véritable politique d'aménagement du territoire est urgente si l'on ne veut pas que ces "greniers à riz" disparaissent. Il est nécessaire de s'intéresser aux bassins versants autant qu'aux plaines rizicoles et de proposer des solutions alternatives aux pratiques extensives d'exploitation des nouveaux migrants.

### **L'insécurité est une entrave importante à l'augmentation de la production**

Dans la région de l'Alaotra, le problème de l'insécurité est mentionné depuis que l'on dispose d'écrits sur cette région. L'ouest du bassin versant du lac Alaotra, région quasiment "vide" d'hommes, est depuis longtemps une plaque tournante pour les voleurs de boeufs. L'insécurité s'est toutefois aggravée durant cette dernière décennie. Elle se manifeste de plusieurs façons : vols de cultures sur pied, vols de boeufs, attaques de villages. Les vols de boeufs sont un problème particulièrement grave au lac Alaotra, car les riziculteurs sont aussi des éleveurs et c'est à la fois leur capital et leur outil de travail qui est perdu lorsque leur troupeau est volé. 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.

L'insécurité entrave la production de plusieurs manières. Ainsi, la surveillance des cultures en période de récolte implique une mobilisation de la force de travail jour et nuit. La peur des vols au moment de la récolte provoque des changements de pratiques préjudiciables à la qualité du paddy : la coupe se fait avant la maturité des grains, le paddy est stocké encore humide, etc. Face à ce problème, faut-il là encore rappeler que ce sont les fonctions régaliennes de l'Etat qui sont mises en cause ?

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 Etat de droit. 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.

## **CONCLUSION**

L'augmentation de la demande en riz liée à la croissance démographique ne peut être couverte par la production nationale qu'au prix d'une amélioration des rendements rizicoles. L'augmentation des surfaces ne peut être que marginale, car les grandes plaines sont identifiées et exploitées. L'amélioration de la productivité passe par une bonne maîtrise de l'eau et l'amélioration des techniques de culture.

Depuis le milieu des années 1980, le maître mot est désengagement de l'Etat. La politique rizicole suit deux grands axes : libéralisation du commerce du riz, réhabilitation et transfert de gérance des réseaux hydroagricoles aux usagers réunis en associations. En réalité, l'Etat de droit est déjà battu depuis longtemps en brèche sur ces périmètres, les conflits fonciers anciens ou nouveaux sont ravivés, le clientélisme gouverne les relations. 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 le transfert de gérance ne soit pas encore un succès et que l'entretien des infrastructures réhabilitées à grands frais ne soit pas pour l'instant assuré.

Certes, il n'est pas possible de retrouver des sociétés d'aménagement telles qu'elles fonctionnaient dans les années 1960-1970 : 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'Etat et la suppression des sociétés d'aménagement.

## BIBLIOGRAPHIE

- AZAM (J.P) BERG (E.) BONJEAN (C.) KENT (L.), 1992 : *Etude du marché du riz à Madagascar*, CERDI.
- BANQUE MONDIALE, 1993 - *Madagascar, revue sectorielle de l'irrigation* -volume principal - 70 p.
- BLANC-PAMARD (C),. 1985 : *Du paddy pour les porcs. Dérives d'une société rizicole. L'exemple des Hautes Terres centrales de Madagascar* - Etudes Rurales, n°99-100, p 327-345.
- 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 de Sciences Humaines, vol XXIII, p 507-531.
- BUXEDA (C), 1996 : *Un souffle de réformes sur les plaines de Marovoay (un grand périmètre irrigué face au désengagement de l'Etat)* - Mémoire de Maîtrise de géographie, Université de Paris I, 163 p.
- DROY (I), 1996 : *Que sont les greniers à riz devenus ? Le désengagement de l'Etat sur les grands périmètres irrigués de Marovoay et du lac Alaotra*. projet MADIO, n°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, n°2, p143-194
- DUBOURDIEU (L.), 1989 : *Le budget peut-il créer un monde ?* Tropiques, lieux et liens, ORSTOM, p 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 F.T.M, 647p.
- MADIO, 1996a - *L'Etat des campagnes malgaches- Synthèse des résultats d'enquête sur les observatoires ruraux : Antalaha, Antsirabe, Marovoay, Tuléar*. 81 p.

- MADIO, 1996b - *Observatoire de la plaine de la Basse-Betsiboka (Marovoay). Enquête auprès des ménages 1995*. 65p.
- MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL : *Etat des lieux de la filière riz* - Atelier de Mantsoa- 22-27 Avril 1996, 2 volumes.
- MATHIEU (P), 1989 - *Participation paysanne ou transfert des coûts aux organisations locales ? L'agriculture irriguée et le désengagement de l'État au Sénégal et à Madagascar*. Etat et sociétés dans le Tiers-Monde, M.Haubert et al. (eds) Presses de la Sorbonne, p 63-72.
- RAISON (J.P.) et alii, 1994 : *Paysanneries malgaches dans la crise*, Karthala, 385 p.
- RAKOTO-RAMIARANTSOA (H), 1984 - *Développement à contre sens : un aménagement hydroagricole qui n'a pas donné les résultats escomptés.*- Madagascar, Revue de Géographie, n°41, p 107-120.
- ROUBAUD (F), 1996 : *La question rizicole à Madagascar : les résultats d'une décennie de libéralisation*, projet MADIO, n°9653/E, 23 p.
- TEYSSIER (A)-1995 : *Contrôle de l'espace et développement dans l'Ouest Alaotra*, Thèse pour le Doctorat de Géographie, Université de Paris 1 Panthéon Sorbonne, 471 p.
- YUNG (J.M)- 1986 : *Aperçu sur la filière riz à Madagascar* - SEDES, 135p.

---

**Economie  
de Madagascar**  
N°2  
Octobre 1997

---

Que sont les greniers à  
riz devenus ?

---

Isabelle DROY

---

## ANNEXE

### Evolution de la réglementation sur la commercialisation du riz

1960-1973	Coexistence du secteur public ou parapublic et du secteur privé	Coexistence d'une grande diversité d'intervenants (publics et privés) Contrôle de la commercialisation dans les zones supervisées par une société d'aménagement (Alaotra et Marovoay). Le BCSR (Bureau de Commercialisation et de stabilisation du Riz), créé en 1963, assure la stabilisation et la péréquation des prix, la collecte et le stockage de paddy notamment au lac Alaotra de 1963 à 1971 via des collecteurs privés.
1971-1973		Monopole du BCSR au lac Alaotra
1973-1977	Emprise de l'Etat sur le commerce du riz et suppression du commerce privé	Monopole de la commercialisation du riz par SINPA (Société d'Intérêt National des Produits Agricoles). Deux sociétés d'Etat, la SOMALAC au lac Alaotra et la FIFABE à Marovoay, travaillent pour le compte de la SINPA. La SINPA avait aussi des objectifs de développement (approvisionnement en intrants, crédit etc.) qu'elle n'a jamais pu assurer efficacement.
1977-1983	Secteur public	Devant les difficultés de la SINPA, qui n'arrivait pas à assurer correctement la collecte et la commercialisation du paddy, l'Etat décide d'étendre le monopole au profit d'autres sociétés d'Etat ou para-étatiques (COROI, ROSSO, SOMACODIS, SICE...). Cependant, la situation ne s'est guère améliorée et au début des années 1980, moins de 10% de la production était collecté, ce qui a obligé l'Etat à importer massivement du riz : en effet, aux difficultés de collecte propres aux sociétés d'Etat s'est ajoutée au début des années 1980 une politique des prix décourageant la production. Le marché parallèle s'est développé durant cette période.
1982-1985		Monopole de la commercialisation par la SOMALAC au lac Alaotra
1983-1984	Réhabilitation du secteur privé	- suppression du monopole de l'Etat sur la commercialisation du riz sauf dans les zones réservées de l'Alaotra et de Marovoay - modification de la réglementation en matière de prix
1986	Abrogation du monopole de commercialisation dans les zones réservées	- restriction des importations mais mise en place transitoire d'un stock régulateur (stock tampon) alimenté par les importations pour accompagner la libéralisation - libéralisation du commerce du riz dans les zones réservées
1990		Libéralisation des importations de riz

source : Etude du marché du riz à Madagascar (AZAM, et alii, 1992), Aperçu sur la filière riz à Madagascar (YUNG, 1986)