



n°9657/E

QUE SONT LES GRENIERS A RIZ DEVENUS ?

Le désengagement de l'Etat sur les grands périmètres irrigués de Marovoay et du Lac Alaotra

Isabelle DROY

Résumé

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'Ile. **Le potentiel productif de ces grandes plaines marécageuses n'a pu être exprimé que grâce à une modification importante de l'écosystème** ; cette modification a nécessité une mobilisation d'énergie, de moyens financiers et d'encadrement technique bien supérieure à la somme des moyens mobilisables par les sociétés paysannes. Sous la colonisation, les grandes sociétés coloniales, et/ou directement l'Etat, ont entrepris des travaux d'aménagement des plaines de Marovoay et de celles du lac Alaotra, permettant la mise en culture de ces terres. Après l'Indépendance, ces périmètres doivent remplir deux fonctions précises, l'alimentation en riz des villes et la production de riz de luxe destiné à l'exportation. **L'intervention de la puissance publique se fait plus directive** : réaménagement foncier, création de sociétés d'aménagement (publiques, comme la Somalac au lac Alaotra ou mixtes, comme le Comema à Marovoay) qui contrôlent dans le détail l'amont et l'aval de la production avec le monopole de la commercialisation du paddy sur leur zone d'intervention. Le statut des producteurs est particulier : il existe une **forte relation de dépendance réciproque entre eux et la société d'aménagement**. La productivité sur les périmètres est maintenue au prix d'une discipline rigide imposée par la société d'aménagement.

Les changements politiques intervenus dans le milieu des années 1970 ont bouleversé cet équilibre, dont le principal point faible était **l'adhésion forcée des producteurs ruraux**. L'apparente omniprésence de l'Etat qui caractérise cette période s'est en fait traduite par une déliquescence de l'autorité publique. Les réseaux hydro-agricoles, qui nécessitent un entretien constant, se sont rapidement dégradés faute de moyens (les usagers ne payant plus les redevances pour l'utilisation des infrastructures) et faute de discipline collective. **L'ensemble de la chaîne de production s'est trouvée désorganisée**.

Au début des années 1980, le recours massif aux importations de riz pour approvisionner le marché intérieur traduit la profondeur de la crise du secteur rizicole. Une nouvelle politique du riz, articulée autour de deux grands axes, est mise en place : **libéralisation de la commercialisation du paddy et réhabilitation d'une partie des réseaux hydro-agricoles**. La réhabilitation commence sur les périmètres du lac Alaotra et de Marovoay, toujours considérés comme des greniers à riz de l'Ile. Dans le cadre de la politique de désengagement de l'Etat, les sociétés d'aménagement doivent disparaître, plus ou moins rapidement selon l'histoire particulière de chaque périmètre. **La gestion des infrastructures est transférée aux usagers réunis en associations**. 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**. Cela démontre que le problème institutionnel n'est pas résolu : le transfert total de gestion aux seuls usagers est-il réaliste compte tenu de la nécessité d'avoir sur ces grands périmètres une autorité centrale qui dispose de moyens et des pouvoirs d'exécution, de contrôle et de sanction ? **Ces grands aménagements posent le problème de la maîtrise différentielle de l'espace entre le niveau de maîtrise des sociétés locales et le niveau de maîtrise incombant à l'Etat**. Les coûteuses réhabilitations resteront éphémères tant que cette question ne sera pas tranchée et que les autorités publiques se défausseront de leurs responsabilités.

INTRODUCTION

Le désengagement de l'Etat du secteur rizicole a commencé 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 hydro-agricoles était engagée avec pour objectif le transfert de la 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 sur ces périmètres date de la colonisation et s'est perpétuée sous la I^o République, avec des résultats économiques tangibles**. Ce n'est que sous la II^o 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.

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 ?

I LES GRANDS PERIMETRES IRRIGUES : UNE CREATION DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

Il est courant d'avancer qu'environ la moitié des surfaces cultivées 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 statistique. 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 cultivable supérieure à 3 000 ha, dont les principales infrastructures ont été créés par l'Etat. Les GPI représentent actuellement 78 000 ha équipés.¹

- 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.

¹ Lac Alaotra (30 000 ha), Basse Betsiboka (17 000 ha), Bas Mangoky (7 000 ha), Dabara (5 000 ha) Andapa (3 000 ha), plaine d'Antananarivo (15 000 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 (bénéficiant donc d'une intervention de la puissance publique) **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'exportation².

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^e 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. Mais bien évidemment, elles étaient souvent déjà occupées d'une manière ou d'une autre par les paysans malgaches (même si le mode d'exploitation était différent³), ce qui entraîna parfois des litiges pouvant durer plusieurs années : l'administration était prise à partie par les paysans d'un côté, le colon ou la société coloniale de l'autre. Les plaines de Marovoay tout comme celle de l'Alaotra attirèrent particulièrement l'attention des colons et de sociétés comme la CAIM (Compagnie Agricole et Industrielle de Madagascar) et la compagnie Franco-Malgache

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.

² cette orientation vers la production de riz de luxe destiné à l'exportation a été nettement affirmée dans le plan quinquennal de 1964-1968 pour les périmètres de Marovoay et du lac Alaotra.

³ ainsi la plaine de Marovoay était occupée dès le 18^e siècle par des Sakalava, mais seules les bordures de la plaine étaient cultivées en riz. Les plaines servaient en saison sèche de pâturage pour l'élevage extensif de bovins.

Tableau 1
Lac Alaotra et Basse Bestiboka : quelques données sur deux grands périmètres

	Lac Alaotra	Plaines de Marovoay-Basse Betsiboka
surface potentielle en riziculture	95 000 ha rizicultivables, 83 000 ha mis en valeur	40 000 ha
création de la société d'encadrement - réforme foncière	1961 SOMALAC (Société malgache du lac Alaotra) dissoute en 1991 réaménagement foncier autour d'une norme d'exploitation considérée comme viable de 4 ha/famille avec traction attelée.	1964 COMEMA (Comité d'expansion économique de la plaine de Marovoay) 1975 la FIFABE remplace le COMEMA
surface aménagée sous la responsabilité d'une société d'Etat	30 000 ha répartis sur 3 périmètres (rizières in-maille) PC Nord, PC 23, PC 15.	15 400 hectares divisés en 13 secteurs hydrauliques gérés par la FIFABE
rendement en riz (sur les superficies ayant été contrôlées par les sociétés d'Etat)	années 1950 : entre 1,6 et 2 t/ha 1995 : 2,3 t/ha	années 1930 : rendements entre 2 t et 2,5 t/ha années 1970 (COMEMA) : rendements entre 3,9 t/ha années 1980 (avant réhabilitation) : 1,9 t/ha 1995 : 2,8 t/ha (d'après FIFABE/AGRAR)
coût de la réhabilitation physique	Financement CFD, FAC, IDA : 5700 FF/ha réhabilité (1986)	Financement République d'Allemagne (KFW) : 1983 -1995 : 75 millions DM 1997-2000 : 13 millions DM
estimation de la production moyenne annuelle commercialisée	80 000 à 100 000 tonnes par an (sur 200 000 tonnes produites environ)	30 000 tonnes environ par an

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

Cette vaste plaine de 80 km de long, 30 km de large dispose d'un domaine à vocation rizicole de 950 km². *"Depuis plus de deux siècles, l'Alaotra est repéré, convoité, disputé, occupé ou aménagé par des explorateurs, par les rois merina, par les colons européens et leur administration, par une masse de paysans sans terres et enfin, par les bailleurs de fonds de la coopération multilatérale."* (TEYSSIER, 1995)

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'intéressa particulièrement au

lac Alaotra comme bassin de production et mit 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.

Tableau 2 :
Les principales étapes de l'aménagement du lac Alaotra depuis l'époque coloniale

Date	Actions menées
1918/1925	Etudes d'aménagement du lac Alaotra par l'ingénieur Longuefosse pour préparer les opérations de colonisation.
1923	Arrivée du chemin de fer
1926	Création des 38 lots de colonisation sur 70 000 ha : ces terres appartiennent alors à l'Etat, qui décide des procédures d'octroi à titre gratuit ou onéreux à des exploitants chargés de les mettre en valeur.
1930-1945	Installation de grandes sociétés coloniales. Pendant la 2 ^e guerre mondiale les colons étrangers commencent à effectuer des opérations de drainage des marais en utilisant le service de la main d'oeuvre pour les travaux d'intérêt général (corvées).
1950-1959	L'administration du Génie Rural lance de grands travaux d'aménagements sur fonds FIDES (réalisation des travaux proposés par Longuefosse) Création des périmètres de colonisation (PC 15 PC 23, Sahamaloto, Anony, Andilamena) et construction des barrages.
1961	Devant la sous-exploitation de la zone aménagée, le gouvernement crée une AMVR (aire de mise en valeur rurale) pour rendre possible la redistribution de 30 000 ha (expropriation et redistribution de lots de 4 à 5 ha de terres aménagées). Création de la société malgache d'aménagement du lac Alaotra (SOMALAC) : effectue sur cette AMVR les aménagements terminaux (canaux secondaires, drains, planage des parcelles, pistes de desserte). La SOMALAC encadre 4 périmètres (PC 15, PC 23, Anony, Sahamaloto)
1973	Nationalisation des concessions étrangères et redistribution des terres
1962-1981	Période du LAC 1 : gestion de l'eau et entretien des réseaux assurés par le Génie Rural d'Ambatondrazaka (sauf pour le PC 23 géré directement par la SOMALAC)
1982-1989	Période du LAC 2 : projet d'intensification rizicole du lac Alaotra; réhabilitation des réseaux hydro-agricoles des périmètres ; gestion de l'eau et des infrastructures existantes par la SOMALAC. Formation d'associations d'usagers du réseau
1990-1991	Dissolution de la SOMALAC et liquidation des actifs

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. *"La création de la voie ferrée a pour conséquences principales une dynamisation de la colonisation française dans la région, 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). Les migrants se sont installés à proximité des plaines rizicoles.

L'Etat a pris en charge de grands travaux d'aménagement hydro-agricoles 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 permit d'engager, non sans mal, une réforme foncière : *"la redistribution foncière a été ralentie, voire bloquée, par une petite proportion de notables, peu enclins à laisser s'évanouir le support de leurs rentes foncières et qui ont su entraîner derrière eux l'opinion de cultivateurs dépendants"* (TEYSSIER, 1995)

La société d'aménagement créé en 1961, la SOMALAC, gère les 3 périmètres de culture (le PC 15, le PC 23 et le PC Nord, soit 30 000 ha) créés sur cette AMVR. 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 hydro-agricole (les aménagements terminaux), 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-vente⁴. **La SOMALAC assure la totalité des services à l'amont de la production** (approvisionnement en intrants, entretien des aménagements...) **ainsi qu'à l'aval de la production** (transformation et commercialisation du paddy). L'exploitant doit acquitter à la SOMALAC une redevance correspondant aux frais de gestion et d'entretien du réseau hydro-agricole. L'intensification rizicole suppose une bonne maîtrise de l'eau, l'utilisation de semences améliorées et d'engrais, le respect d'un calendrier cultural très strict. C. Blanc-Pamard (1986) souligne que ce paquet technologique est adapté à la monoculture du riz, mais n'est pas forcément compatible avec les systèmes de production très diversifiés des paysans.

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 réalisé par la puissance publique dès 1912, transformant ce milieu hostile à l'homme (terrain marécageux, 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. En 1932, *"48 concessions européennes rassemblent plus de 50 000 ha de terres, alors que celles des Malgaches, presque 100 fois plus nombreuses, ne s'étendent que sur le 1/5 de cette superficie"* (RABEARIMANA L., 1984). Les concessions européennes sont le plus souvent mises en valeur par des métayers malgaches.

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. Par exemple, les villages et hameaux enquêtés par le projet MADIO en 1995 sont plutôt occupés par des Betsileo (46%) ; on y trouve cependant deux autres minorités importantes issues elles aussi des migrations, les Antesaka et les Merina. Dans ces villages, les Sakalava (occupants de la région au moment de la mise en valeur de la plaine) représentent à peine plus de 10% de la population. On trouve aussi des représentants de 11 autres ethnies.

Tableau 3
Répartition ethnique de la population
Villages de Bepako et Madiromiongana

	Bepako	Madiromiongana	Observatoire
Betsileo	40,1	56,5	46,4
Antesaka	20,3	14,2	18,0
Merina	21,0	6,7	15,6

⁴ redevance versée sur 15 ans correspondant au total à 12 tonnes de paddy par hectare aménagé.

Sakalava	13,2	8,5	11,4
Autre*	5,4	14,1	8,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0

*par ordre d'importance décroissant : Tsimehety, Antemoro, Sihanaka, Antandroy, Betsimsaraka, Bara, Antefasy, Antanosy, Tanala, Mahafaly, Bezanozana

source : Projet MADIO- Observatoire de la plaine de Marovoay-1995.

L. Dubourdieu souligne que *"le projet économique et social de la puissance publique s'est exprimé à partir de 1954 dans des interventions diverses, à comprendre comme autant d'essais de politiques de développement qui ont trouvé leur forme la plus achevée dans la plaine de Marovoay avec la création du COMEMA en 1964"* (DUBOURDIEU, 1986). En effet, après l'Indépendance, l'intervention de l'Etat ne se cantonne plus dans les aspects techniques de création d'infrastructures hydro-agricoles et dans l'attribution des terres aux colons.

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. *"Pour les promoteurs du COMEMA, celui-ci devait être "l'instrument d'une politique de décolonisation économique conçu pour un pays qui n'avait pas de politique de décolonisation". Dans le cas précis, celle-ci consistait à permettre aux "travailleurs autochtones" (les métayers sur concession) de s'approprier leurs "moyens de production" (terre de concession) dans un espace rigoureusement circonscrit et contrôlé."* (DUBOURDIEU, 1972). Le COMEMA a racheté dans un premier temps les terres et le matériel de la CAIM (Compagnie Agricole et Industrielle de Madagascar, société coloniale qui possédait 9600 ha) ; ce rachat a été effectué en partie grâce à des emprunts bancaires. **L'organisation de la société et le programme d'interventions ont été conçus dans un souci de rentabilité**, pour rembourser le plus vite possible les prêts bancaires. L'organisation foncière, l'organisation de la production et de la commercialisation sont étroitement liées.

Tableau 4
Principales interventions sur les plaines de Marovoay

Date	Intervenants	Actions menées
1912-1927	Etat	- Travaux d'assainissement et de drainage Réseau hydraulique de la rivière Marovoay
1931-1935		- Efforts accrus de l'administration pour une meilleure maîtrise de l'eau : construction de barrages, amélioration du réseau d'irrigation et de drainage -Recherches en station sur l'amélioration variétale et diffusion des semences améliorées
1910-1930	colons européens, sociétés coloniales, paysans malgaches	Mise en valeur de la plaine, aménagements hydro-agricoles - concessions européennes (50 000 ha) (CAIM (Compagnie Agricole et Industrielle de Madagascar) 9 600 ha répartis sur plusieurs domaines (fermes) dirigés par un colon européen et exploités par des métayers Compagnie Franco Malgache d'Entreprises - concessions indigènes (10 000 ha)
1964	Etat	COMEMA (Comité d'Expansion Economique de la plaine de Marovoay) : société d'économie mixte
1964-1974	COMEMA	- organisation foncière (réforme agraire : rachat de terres de la CAIM et redistribution sous forme d'un système de location-vente) - organisation et contrôle de la production - monopole de la commercialisation
1974-1986	FIFABE	Remplacement du COMEMA par une société d'Etat, la FIFABE. Jusqu'en 1986, la FIFABE garde le monopole de la commercialisation du riz.

1983-1994	FIFABE-AGRAR	Projet de réhabilitation de la riziculture dans les plaines de la Basse Betsiboka. Financement KFW (Allemagne), exécution par Agrar.
1991	FIFABE	La branche commerciale de la FIFABE est privatisée, mais la FIFABE garde 1/3 des parts dans la nouvelle société, la SORIMA.
1994-1995	Bailleurs de fonds	Gel des financements allemands en sanction vis à vis du gouvernement malgache (non règlement de la dette commerciale de Madagascar)
1996	Bailleurs de fonds	Reprise de la coopération allemande avec un financement de 13 millions de DM pour le projet Basse Betsiboka (1997-2000)

Dans le domaine foncier, le COMEMA a mis en place un système d'accès à la propriété pour les paysans (qui peuvent devenir propriétaires de la terre qu'ils exploitent mais pas du réseau hydraulique). Au moment de la récolte, les agents du COMEMA contrôlent chaque parcelle et prélèvent un quart de la récolte valorisée au prix du riz-paddy de luxe. Sur ce "quart", le COMEMA retient une partie des frais de gestion du domaine. Le reste est affecté à un "compte d'accès à la propriété" tenu par la comptabilité du COMEMA. Ce compte est clos dès que le montant cumulé sera égal à la valeur de la surface occupée par le paysan, qui devient alors officiellement propriétaire⁵.

La production est aussi contrôlée par le COMEMA : les paysans sont les exécutants du programme de travail décidé par la société (choix des variétés, calendrier cultural). **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 du COMEMA) pour payer la main d'oeuvre salariée. Certaines opérations mécanisées sont aussi réalisées par le COMEMA (piétinage mécanique des rizières par exemple) qui se rembourse au moment de la récolte. 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 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'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 (achat de mobilier et d'équipement ménager comme les machines à coudre). 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 à la CAIM 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.

⁵ cette accession à la propriété est programmée sur une dizaine d'années. Certains planteurs ont réussi à obtenir leur titre avant 1972. La révolution de 1972 a interrompu ce processus, les archives ont été endommagées et la situation foncière est très complexe actuellement (avec notamment le développement du métayage)

II LA DERIVE DES SOCIETES D'ETAT

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 (HIRSCH, 1987). **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.

Tableau 5 :
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, 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) ; au lac Alaotra et à Marovoay, la SOMALAC et la FIFABE travaillaient 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)

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 (Société d'Intérêt National des Produits Agricoles) 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 c'est une activité illicite, donc présentant certains risques et **elle ne suffit pas à enrayer la chute de la production et la désaffection des paysans pour la riziculture.**⁶

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.

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 depuis 1964. L'efficacité du COMEMA dans ses activités d'organisation et de contrôle de la production était liée à cette maîtrise de la commercialisation. *"Sur ses domaines propres, le COMEMA équilibrait ses dépenses d'exploitation et le remboursement de sa dette, soit 66 millions de FMG en 1972"* (DOUBOURDIEU, 1986). 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, ce qui ne faisait pas les sociétés d'Etat.

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 hydro-agricole n'est plus entretenu et est soumis à des dégradations comme les prises pirates. Bien évidemment, les prestations de service aux

⁶ Ch. Blanc-Pamard explique les mécanismes de cette "désaffection" des paysans pour la production de riz dans son article : "Du paddy pour les porcs. Dérives d'une société rizicole"(1985)

producteurs ne peuvent plus être assurés 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 : le BCSR (1971-1973), la SINPA (1974-1977), les sociétés d'Etat (1977-1982), la SOMALAC (1982-1985). Avant la suppression du monopole de la SOMALAC en avril 1986, la commercialisation officielle maximum avait eu lieu en 1980 pour 105 000 tonnes de paddy. En 1985, la SOMALAC a collecté tout de même 64 000 tonnes de paddy.

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 ; la SOMALAC a collecté environ 30 000 tonnes, tout comme l'ensemble des autres sociétés d'Etat. Au cours de la collecte, le prix d'achat du paddy au producteur s'est envolé passant de 165 Fmg/kg en début de collecte à 280 Fmg/kg en fin de collecte. Mais l'opération de 1986 a débouché sur une grave crise financière et commerciale pour la SOMALAC. En effet, la SOMALAC n'a pas écoulé rapidement la production qui avait été collectée à un prix élevé et sur crédit BTM, et la société s'est trouvée confrontée à une baisse des prix à la consommation liée à la mise en place du stock tampon en novembre 1986. D'après R. Hirsch (1987), les responsabilités sont partagées entre un manque de dynamisme commercial de la SOMALAC et l'attitude ambiguë du ministère de tutelle de la SOMALAC, qui a lui-même mis en place le stock tampon avec du riz importé. Non seulement le riz de la SOMALAC n'a pas été acheté pour le stock tampon, mais en plus la SOMALAC n'aurait pas été informée à temps de ces importations à bas prix.

Les trois rizeries de la SOMALAC n'ont plus traité ensuite qu'une faible part des quantités commercialisées sur la plaine (15 000 t en 1989, 12 000 t en 1990).

La déliquescence de l'autorité du périmètre

Les origines de la crise sur les réseaux hydro-agricoles remontent au milieu des années 1970. 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.**

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 hydro-agricoles**, 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).

C'est ainsi que sur les périmètres classés où intervient le Génie Rural (c'est à dire en dehors des zones contrôlées par les sociétés d'aménagement) , **l'autorité de cette administration disparaît en même temps que ses moyens** : le personnel est payé avec des mois de retard, son pouvoir d'achat, comme celui des autres fonctionnaires, baisse de manière dramatique, et en quelques années les effectifs sur les périmètres ont été considérablement réduits, les moyens de fonctionnement sont inexistant. La dégradation des infrastructures irriguées fut très rapide : en 1986, sur une surface de 167 000 ha de PPI répertoriés, 90 000 ha nécessitent une réhabilitation à moyen terme... **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 liées à la répartition de l'eau vont parfois jusqu'à mort d'homme.

De même, des sociétés comme la FIFABE ou la SOMALAC ont **perdu la maîtrise de leur gestion au milieu des années 1970**. La décentralisation, sans doute mal préparée et surtout vidée de sa substance⁷, a accéléré la déliquescence de l'autorité sur les périmètres⁸ : les considérations démagogiques ont pris le pas sur la gestion, conduisant progressivement ces sociétés à la faillite de facto. Les exemples sont nombreux : de moins de 100 employés, le COMEMA est passé à plus de 1000 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 3000 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 hydro-agricoles 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 (qualifié 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

⁷ les collectivités décentralisées ont vu leurs responsabilités accrues sans avoir les ressources correspondantes ; créées à la hâte, très politisées, ces nouvelles structures ont été source de désordre et de confusion.

⁸ un symbole important a été la suppression de l'impôt par tête (de capitation) : "sa suppression, très populaire, signifia le dépérissement du pouvoir central, la fin des lois et règlements, le retour à la mythique autonomie des *fokonolona*"(RAISON,1994)

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.

L. Dubourdiou souligne que cette crise des structures d'encadrement pose **le problème de la gestion technique et financière et de la discipline collective sur les espaces irrigués** : *"paysans et techniciens sont associés dans la production de l'espace irrigué, comme ils sont associés dans la production agricole"*. 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 une décennie, cette politique a-t-elle permis à ces appareils de production de retrouver leur productivité ?

III LA POLITIQUE DU SECTEUR IRRIGUE DEPUIS LE MILIEU DES ANNEES 1980 : DESENGAGEMENT DE L'ETAT ET TRANSFERT DE GERANCE AUX USAGERS

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 sont transférés aux paysans usagers du réseau, regroupés en associations.

La première phase 1982-1993 :

Des objectifs ambitieux

La politique du secteur irrigué s'articule autour de trois objectifs. **Un objectif technique** tout d'abord, qui est la réhabilitation physique des réseaux dégradés ; cette condition est nécessaire pour relancer la production rizicole. **Un objectif agricole** ensuite : la meilleure maîtrise de l'eau doit être accompagnée de la diffusion de techniques de culture plus productives afin d'obtenir une amélioration substantielle des rendements. Enfin, **un objectif institutionnel** : l'État se désengage de l'entretien et de la maintenance des réseaux et en transfère la responsabilité sur les paysans organisés en structure opérationnelle (l'association des usagers de l'eau). L'État prend en charge la réhabilitation du réseau sous réserve que les usagers s'engagent à assumer les frais de gestion et d'entretien ultérieurs du réseau réhabilité. Cet argent est collecté par les usagers eux-mêmes et placé sur le compte de leur association ; l'État ne perçoit donc pas de redevance, mais s'assure (en principe) que les usagers respectent leur engagement.

L'État accompagne son désengagement en aidant à la mise en place d'organisations paysannes opérationnelles. Cet appui se concrétise notamment par la présence sur chaque périmètre en cours de réhabilitation, de techniciens spécialisés en structuration paysanne, les Conseillers Animateurs, chargés d'aider à la constitution et au bon fonctionnement des

associations d'usagers. Le conseiller animateur n'est pas un fonctionnaire ; il est engagé contractuellement pour une durée déterminée et payé sur les fonds destinés à la réhabilitation du périmètre. Il est chargé de l'appui aux associations et joue un rôle important dans le dialogue entre les paysans et les intervenants techniques.

Le recouvrement des frais de fonctionnement et d'entretien, l'exploitation des réseaux d'irrigation et leur entretien sont transférés depuis la Direction du Génie Rural ou la société d'aménagement vers les Associations des usagers de l'eau. Les modalités de ce transfert de gérance sont la pierre angulaire du projet de réhabilitation et la réussite de ce transfert de gestion est une condition de la pérennité des aménagements.

Cette méthodologie est novatrice en ce sens qu'elle prend, en principe, le contre-pied des rapports paysans-administration établis depuis la fin des années 1950 : les paysans étaient alors des exécutants (pas toujours "dociles") et l'Administration détenait à la fois l'autorité et le savoir technique nécessaire à l'entretien et au fonctionnement des réseaux modernes.

Heurs et malheurs du transfert de gérance

La politique du secteur irrigué a été mise en place avec beaucoup de tâtonnements, qui sont sans doute la cause du bilan mitigé qui a été établi au début des années 1990 et qui a abouti à une réorientation en 1994.

En effet, la réhabilitation des périmètres ne se déroule pas selon la programmation initiale et les coûts de l'opération de réhabilitation se sont alourdis au fur et à mesure des déboires qu'a connus le projet. Sans entrer dans le détail, on évoquera ici les principales raisons de cet échec partiel :

- **la qualité de la réhabilitation des réseaux est souvent douteuse.** Des erreurs de conception ou des malversations dans l'exécution des travaux sont à l'origine d'échecs techniques, d'importance variable selon les périmètres ; faute d'une bonne maîtrise de l'eau, il n'est pas possible d'espérer une intensification de la production ;

- sur la majorité des périmètres, **les usagers n'adhèrent pas, pour différentes raisons⁹, au projet et le processus de structuration paysanne reste formel** ; les associations existent bien sur le papier, mais beaucoup n'ont pas de légitimité sociale, ni donc d'autorité auprès des usagers. **Les associations d'usagers ne sont pas opérationnelles, les frais d'entretien ne sont pas collectés, le réseau est mal entretenu et, à peine réhabilité, est déjà dégradé à certains endroits.** Le changement radical des méthodes de travail à tous les niveaux de responsabilité, que ce soit du côté des paysans ou du côté de l'Administration, demande d'autant plus de temps que la dynamique institutionnelle impulsée par cette nouvelle politique rentre en conflit avec un mode d'organisation de l'administration encore figé et centralisé ;

- l'histoire singulière de chaque périmètre est peu prise en compte : le mode de gestion de l'eau, la situation foncière, les relations entre les groupes sociaux, les conflits anciens ou récents avec l'administration. Beaucoup de conflits auraient pu être évités si les spécificités de chaque périmètre avaient été prises en compte par les intervenants ;

⁹ Ces raisons varient en fonction de l'histoire particulière de chaque périmètre. Mais l'analyse des rapports de pouvoir réalisée par les anthropologues permet de comprendre la plupart des dysfonctionnements dans la gestion des périmètres ; voir par exemple l'étude réalisée par E. Fauroux à Mahaboboka.

- les logiques paysannes s'opposent parfois à la logique des aménageurs : en effet, le système de production des paysans dépasse le cadre du périmètre et la riziculture irriguée¹⁰.

- **le contexte socio-politique a été particulièrement défavorable à la mise en place d'une politique de responsabilisation des différents acteurs** : la société est désorganisée et déstructurée, dans bien des domaines (et notamment dans l'irrigation) l'État n'a plus de pouvoir réel, l'État de droit ayant parfois presque disparu sur certaines régions du territoire malgache ;

- le cadre législatif a été mis au point tardivement (1990 et 1991), et manque encore de précision¹¹, ce qui entretient un certain flou sur les obligations des différentes parties.

Actuellement, les rôles sont définis de la manière suivante :

- l'AUR (association d'usagers du réseau hydro-agricole) dénommée aussi structure d'opération, est responsable de l'entretien et de la gestion du réseau à partir des ressources financières collectées auprès de leur membres,

- l'Etat est, dans certains cas, co-responsable de certains ouvrages qualifiés d'intérêt général (barrages en amont, ouvrages majeurs de protection comme une digue route, des évacuateurs de crue). L'Etat a un rôle de conseiller auprès des AUR : il est détenteur et gestionnaire d'un fonds pour les catastrophes naturelles, comme les dégâts cycloniques,

- les collectivités décentralisées veillent à ce que les AUR assurent correctement la gestion et l'entretien du réseau situé sur leur territoire. Ce rôle des collectivités décentralisées demeure assez imprécis. La mise en place de la décentralisation permettra peut-être de mieux fixer les tâches de celles-ci.

En 1993, le bilan de la politique du secteur irrigué n'est pas très optimiste : moins de 10% de la surface des PPI ont été réhabilités, et sur ces périmètres, le mauvais fonctionnement des associations a parfois en partie anéanti le travail de réhabilitation.

La politique du secteur irrigué depuis 1994

Les médiocres résultats de la politique du secteur irrigué de 1983 à 1991 ont conduit les pouvoirs publics à revoir les principes de leur intervention. Les nouveaux objectifs s'articulent autour de deux grands axes. Tout d'abord, assurer la pérennité des infrastructures hydro-agricoles en vue de permettre l'intensification et la diversification des systèmes agricoles et de promouvoir la spécificité régionale. Ensuite, réduire la contribution financière de l'Etat au secteur irrigué.

Ces grandes lignes ne sont guère nouvelles. Par contre, les stratégies et les plans d'actions à mettre en oeuvre dans le cadre de cette politique sont détaillés plus précisément.

¹⁰ voir l'article de C. Blanc-Pamard, 1986 "systèmes de production paysan et modèle rizicole intensif : deux systèmes rizicoles en décalage"

¹¹loi 90-016 du 20 juillet 1990, décret 90-642 de décembre 1990, cahier des charges de prescriptions générales de janvier 1991.

Des propositions concrètes sont faites concernant aussi bien **la sécurisation foncière** que la **protection de l'environnement** ou la redéfinition des rôles et tâches des services du Génie Rural. La nécessité d'une participation effective des usagers aux différentes phases des études et des travaux d'aménagement est réaffirmée : **l'approche doit être plus "participative" et plus "progressive"**. C'est ce qui est appliqué actuellement dans une partie des vallées du Sud Est du lac Alaotra¹² et à Marovoay par la FIFABE, où l'on est passé de la "réhabilitation totale" à la "réhabilitation ponctuelle concertée". Mais, en dehors de cet indispensable travail de concertation avec les associations d'usagers (base minimum mais non suffisante du transfert de gérance), la mise en oeuvre concrète des autres lignes d'action de la politique du secteur irrigué n'a guère avancé depuis 2 ans. **La question institutionnelle de l'autorité sur les périmètres, en particulier les grand périmètres, est toujours éludée**¹³, le postulat de départ étant que les associations d'usagers de l'eau, une fois opérationnelles, pourront autogérer le réseau.

IV LE LAC ALAOTRA : UNE CONCENTRATION DES FINANCEMENTS SUIVI D'UN DESENGAGEMENT BRUTAL

Les grands périmètres irrigués, en particulier ceux de l'Alaotra et de Marovoay, ont été les premières "cibles" de la politique de réhabilitation et de désengagement de l'Etat mise en oeuvre depuis le début des années 1980. C'est pour cela qu'ils ont subi les tâtonnements, voire les revirements, liés à la mise en place de cette politique.

Un appui important à la SOMALAC

De 1983 à 1991, le projet Lac 2 a réuni plusieurs bailleurs de fonds (Banque Mondiale, CFD, FAC) autour de l'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.

En 1983, la SOMALAC a été restructurée en trois établissements : l'EAE (établissement d'aménagement et d'entretien) chargé de la réhabilitation physique des réseaux et de leur entretien, l'EIP (établissement de l'intensification de la production) chargé de la vulgarisation agricole et de l'appui à la structuration paysanne et l'EIC (établissement industriel et commercial) qui assurait la collecte et la transformation du paddy dans les trois rizeries de la SOMALAC.

¹² après la disparition de la SOMALAC, le suivi et le conseil aux associations a été confié aux services du Ministère de l'Agriculture. En réalité, mal préparée, cette transition fut catastrophique pour des associations encore mal consolidées. L'intervention dans les vallées du Sud Est correspond à un plan d'associations qui avaient tenté de survivre ; cette intervention ne concerne que 4 000 ha.

¹³ la seule réflexion et mise en oeuvre institutionnelle marquante concerne le canal de Dabara, à Morondava. Détruit par le cyclone Cynthia en 1991, le canal a été réhabilité avec un chantier "vivres contre travail". Les usagers ont constitué une Autorité du Canal, indépendante de l'administration. Cette Autorité gère la distribution de l'eau du canal principal (pas sur le réseau secondaire) ainsi que l'entretien et la conservation des aménagements. Le conseil d'administration est constitué par les représentants des associations d'usagers et des industriels approvisionnés par le canal. Une note du Ministère de l'Agriculture "situation du projet Dabara à mi-parcours"(novembre 1995) fait le point sur l'état d'avancement du transfert de gestion du réseau.

■ **Les fonctions de la SOMALAC s'étendaient 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 défailants 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).

■

■ A travers les différentes évaluations de la SOMALAC réalisées par les bailleurs de fonds, on peut faire ressortir les points suivants :

■ - les acquis de la SOMALAC concernent la réhabilitation des périmètres (24 000 sur 29 000 ha) et donc l'augmentation des surfaces en maîtrise d'eau, la mise en place d'associations d'usagers sur ces périmètres (28 pour 7500 usagers), l'organisation d'associations d'intensification et de crédit sur un quart des surfaces du périmètre environ ;

■

- le point faible : les rendements moyens 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. L'analyse des blocages à l'intensification "dégage" en partie la responsabilité de la SOMALAC. En effet, les structures d'exploitation et les goulots d'étranglement en amont et en aval de la production sont autant d'obstacles à la mise en pratique par les paysans des "messages techniques" diffusés par les services de vulgarisation.

A la fin des années 1980, les bailleurs de fonds changent d'orientation 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 : "*L'action de l'Etat sur le terrain ne se manifestera donc plus désormais par l'intervention de structures lourdes intégrant des moyens opérationnels importants, mais par la présence de ses services, en position d'appui, de conseillers et de gestionnaire du patrimoine national. Les services locaux de l'Etat doivent donc être renforcés en conséquence, en respectant toutefois, les cohérences nationales de statut du personnel et du budget.*" (note de la CFD, 1991)

Un Plan de Développement Intégré de la Région de l'Alaotra (PIDRAL) a 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 : 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).

Un retrait hâtif et mal préparé

La disparition de la SOMALAC est 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.

Des associations mal consolidées

La mise en place des AUR (associations d'usagers du réseau) a démarré en 1986. On peut dire que le lac Alaotra 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 annuelles d'exploitation, 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 AUR 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 Associations¹⁴ explique en partie ces mauvais résultats** ; à 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 quatre années d'appui à la création d'organisations paysannes (1986-1990) ne peuvent effacer trois décennies d'intervention dirigiste de la SOMALAC.

Intensification et crédit : des actions qui ont touché une minorité des producteurs

L'Etablissement pour l'Intensification de la Production de la SOMALAC (EIP) regroupait les fonctions de vulgarisation agricole, de gestion de l'eau et d'organisation des producteurs. Pour chacune de ces fonctions, des conseillers travaillaient auprès de chaque AUR. Une importante sélection du personnel (avec des rémunérations attractives) et une concentration de l'assistance technique pendant plusieurs années ont permis la mise au point de méthodes efficaces. Mais, **seuls 20% des exploitants ont pu bénéficier de cet appui.**

L'intensification de la production a donc été limitée. La consommation d'intrants reste faible sur l'ensemble de la région du lac Alaotra : entre 1987 et 1990, moins de 300 tonnes d'engrais sont consommées chaque année pour environ 65 000 à 70 000 hectares de rizières. En 1989, les rendements sur la zone SOMALAC ne sont guère plus élevés qu'en dehors de la zone encadrée : ils oscillent entre 2 t et 2,5 t/ha, excepté sur le PC 15 où des rendements de 3 t/ha sont courants en raison de la bonne alimentation en eau, grâce au barrage situé directement en amont du périmètre.

Les fonctions de l'EIP ont été reprises en 1991 par les services de la vulgarisation agricole du Ministère de l'Agriculture. Mais cette reprise, là encore peu préparée, s'est heurtée à plusieurs problèmes :

- le découpage en circonscriptions agricoles (CIRVA) est un découpage administratif qui ne respecte pas cette **unité hydraulique particulière qu'est le périmètre**. L'efficacité du travail des CIRVA est singulièrement amoindri par ce contresens ;

■ la reprise du personnel très bien formé de l'EIP n'a pas été possible, car les rémunérations sont différentes. Le savoir-faire acquis par les agents de la SOMALAC n'a pu être maintenu sur la région du lac Alaotra ;

■

- les CIRVA sont incluses dans la phase pilote du PNVA. Le retard et les difficultés dans la mise en place de celui-ci ont provoqué un "vide" institutionnel ; de plus, la portée des

¹⁴ certains travaux incombent à l'Etat, d'autres aux associations ; de plus l'Etat assure une participation dégressive aux frais d'entretien durant les quatre années qui suivent la réhabilitation.

messages du PNVA est actuellement limitée, car les techniques proposées ne peuvent être appliquées sans un environnement adéquat : maîtrise de l'eau, accès au crédit, etc.

Ces opérations d'intensification ne peuvent être menées sans un appui au financement de la campagne agricole. C'est pourquoi le crédit agricole a été une préoccupation importante du projet depuis 1983. De nombreuses réflexions et 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, là aussi, seuls 20% des attributaires de la SOMALAC ont bénéficié des AIC. Les obstacles à leur généralisation sont essentiellement structurels et liés aux rapports économiques et sociaux au sein desquels les pratiques usuraires jouent un rôle-clé.

Actuellement, l'accès au crédit est très limité : les structures bancaires classiques se sont retirées et le projet de mutuelles d'épargne et de crédit démarre, appuyé par le FNUE et l'ADEMEC,¹⁵, mais ne touche encore qu'une minorité de producteurs.

A qui a profité la liquidation des biens publics ?

La mise en liquidation des actifs de la SOMALAC a été réalisée en 1991. Une partie de ces actifs est revenu aux services publics (bâtiments administratifs), le reste (matériel, usines) a été vendu. 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 hydro-agricoles : 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 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.

Les interventions actuelles sur le lac Alaotra : les vallées du Sud Est

Le PIDRAL (Plan de Développement Intégré de la Région du Lac Alaotra) n'ayant jamais vu le jour, la CFD décida alors de mener une intervention limitée sur les vallées du Sud-Est (PC 15 et sa zone amont). A la réhabilitation des infrastructures et l'organisation des usagers s'ajoutait un programme de recherche -développement pour l'intensification agricole, en particulier sur le bassin versant dont l'érosion menace le périmètre. En 1994, les sanctions appliquées par la CFD à l'encontre de Madagascar aboutirent au gel du projet. Seul le volet d'appui aux organisations d'usagers a été maintenu jusqu'à ce jour.

Illustration de la nouvelle politique du secteur irrigué, l'exemple des vallées du Sud Est du lac Alaotra, cité comme une réussite, **soulève d'emblée une question de fond**. Les associations, qui bénéficient d'un appui organisationnel, ont de bons taux de recouvrement des frais de gestion et d'entretien. La Fédération de ces associations a réussi à gérer et entretenir les ouvrages principaux (barrage et canal d'irrigation). Mais ce succès est relatif, car les AUE, et donc la Fédération, ne veulent pas s'occuper des drains ni des pistes qu'elles devraient

¹⁵ FNUE : Fonds des Nations-Unies pour l'Équipement
ADEMEC : Association des Mutuelles d'Épargne et de Crédit .

prendre en charge. En 1996, le montant des frais de gestion et d'entretien fixé par les associations oscille autour de 40 000 à 50 000 Fmg/ha/an, ce qui permet juste l'entretien du réseau d'irrigation. La prise en compte de la totalité des charges incombant aux associations porterait ce montant à 150 000 Fmg/ha/an environ¹⁶. **On voit donc à travers cet exemple, que la pérennité des infrastructures n'est même pas assurée actuellement.**

Un pôle agro-industriel : les riziers du lac Alaotra

Principal grenier à riz de Madagascar, relativement peu enclavé en comparaison d'autres zones de production, **la région du lac Alaotra a attiré des opérateurs qui ont implanté sur place des infrastructures agro-industrielles.** Les conditions de commercialisation du paddy ont connu depuis trois décennies, d'importants changements (tableau 5). La présence de l'Etat dans le contrôle de la commercialisation remonte à 1963, quand la collecte était assurée par des opérateurs privés travaillant sous l'égide du BCSR. De 1973 à 1986, la commercialisation a été monopolisée par les sociétés d'Etat. Le statut des « zones réservées » n'a été abrogé qu'en 1986. De 1986 à 1990 : les volumes collectés par les sociétés d'Etat baissent régulièrement (60% des parts de marché en 1990). En 1990, la SOMALAC ne collecte plus que 13% environ des volumes commercialisés.

Actuellement, la production régionale de paddy 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, Prorilac¹⁷, 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.** Les demandes de Prorilac concernent notamment l'amélioration du cadre juridique pour les exportations de riz, ainsi que l'appui à la filière rizicole au lac Alaotra pour l'entretien des infrastructures, la recherche de financement pour la collecte et le crédit à la production etc. Cette émergence, ou plutôt renaissance, d'un secteur privé formel bien structuré est sans doute le point le plus positif de la politique de libéralisation. Certaines sociétés travaillent en paysannat : ainsi, Madrigal passe des contrats avec 1500 paysans et assure les services en amont et en aval de la production. Mais, ces sociétés opèrent à une échelle limitée et ne touchent donc qu'un petit nombre de producteurs.

La contribution aux frais d'entretien collectés par les associations ne suffisant pas à assurer la pérennité du réseau hydro-agricole, Prorilac propose la mise en place d'un fonds alimenté par une taxe prélevée sur le paddy collecté. Cette proposition peut résoudre les problèmes financiers d'entretien des infrastructures, elle ne règle pas par contre le problème institutionnel d'une Autorité gérant l'ensemble des réseaux hydro-agricoles.

¹⁶ soit, pour un rendement moyen de 2,7 t/ha, à peu près 10% de la valeur de la récolte en 1996.

¹⁷ en 1994/1995, sur les 45 000 tonnes commercialisées par les adhérents de Prorilac, le marché était réparti de la manière suivante : Madrigal (groupe Marbour) 32%, Roger 31%, Sorilac 9%, Somacodis (société d'Etat) 2%, Silac 16%, Sinpa (société d'Etat) 2%, Holiarimanana 4%, Raharinirina 4%.

L'avenir du grenier à riz est plutôt sombre

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 Banque Mondiale, après avoir préconisé au début des années 1980, non seulement l'intensification de la culture du riz, mais aussi le "renforcement de la Somalac" a décidé de faire disparaître cette société à la suite du changement de ses priorités au cours des années 1980. (...) L'aide française pour sa part n'a pas su gérer la transition à l'issue du projet de relance de la production de riz dans la région du lac Alaotra (1983-1990)¹⁸. Quant au gouvernement malgache, il estimait que la priorité accordée à la mise en valeur de ce qui fut le grenier rizicole de la Grande Ile était trop coûteuse alors qu'il s'agissait d'une région privilégiée par rapport à celle des Plateaux."* (DEVEZE, 1996).

"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 hydro-agricole, et, implicitement, pour le développement régional." (Etat des lieux de la filière riz, p 21).

V 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.

Le secteur hydraulique : un transfert de gérance difficile

La coopération allemande, 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 le transfert de gérance du réseau aux usagers est une politique radicalement nouvelle sur les grands périmètres. 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 de différentes manières, que ce soit par prélèvement sur la récolte, paiement en numéraire ou en travail.

Sur les plaines de Marovoay, la création des associations d'usagers du réseau est donc 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

¹⁸ la continuité des interventions de la coopération française est aussi soumise aux contraintes macro-économiques : ainsi, le projet Imamba-Ivakaka, financé par la CFD, a été interrompu pour cause de sanctions à l'encontre du gouvernement malgache. Or, ce projet a démarré des actions novatrices dans le domaine foncier (mise au point avec la circonscription des domaines d'une méthode accélérée pour la délivrance des titres fonciers) , et s'est attaqué à une tâche sans doute plus urgente que l'intensification rizicole, qui est la protection des bassins versants. En effet, sans une action d'envergure pour protéger les bassins versants, c'est tout le potentiel rizicole qui est menacé à moyen terme.

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 parcellaire¹⁹, 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.

Depuis 1993, on est passé de la politique de "réhabilitation totale" d'un secteur hydraulique à la "réhabilitation ponctuelle concertée", c'est à dire définie avec les associations d'usagers. Mais **cette approche participative entre en contradiction avec le calendrier des financements extérieurs et l'urgence de la réhabilitation dans certains secteurs.**

Les réseaux secondaires et tertiaires sont maintenant à la charge des associations, appuyées par des conseillers-animateurs-formateurs payés dans le cadre du projet de réhabilitation. Malgré ce fort taux d'encadrement, la qualité de la gestion et l'entretien du réseau varie beaucoup d'une AUR à l'autre. Ces variations sont souvent liées à des paramètres sur lesquelles 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. **L'avenir est incertain : quelle structure va remplacer la FIFABE qui fait en principe partie des sociétés "condamnées" dans le cadre de la mise en place de la nouvelle politique économique ?**

La privatisation de la branche industrielle et commerciale de la FIFABE

Devant la diminution des tonnages collectés par la FIFABE (6000 tonnes en 1988), la privatisation de la branche industrielle et commerciale a été décidée en 1991, sous la pression de la KFW. Toutefois, l'Etat, 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" 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 qui n'a pas été un grand succès : le crédit devait être remboursé à la récolte par la livraison de paddy à l'usine, valorisé à un prix qui s'est avéré être inférieur au prix du marché (250 Fmg contre 300-350 Fmg). En outre les producteurs étaient tenus de livrer 30 sacs supplémentaires à ce prix fixé d'avance. La SORIMA est parvenu péniblement à collecter 15 000 tonnes, ce qui est insuffisant pour rentabiliser l'usine.

¹⁹ il n'y a pas de terroir rattaché à un village ; les paysans cultivent des parcelles parfois très éloignées les unes des autres et qui souvent ne leur appartiennent pas.

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.

Mais, bien entendu, ces commerçants n'ont pas, contrairement au COMEMA et à la FIFABE, d'ambition de gestion globale du périmètre.

L'intensification de la production : manque de moyens ou messages inadaptés ?

Une perception négative du côté des producteurs

Les ménages enquêtés par le projet MADIO sur l'observatoire de la plaine de Marovoay ont été interrogés sur les principaux problèmes qu'ils rencontrent dans l'agriculture. A leur yeux, les principales entraves à leur activité **résident en amont de la production** : les exploitants se plaignent du manque de moyens, du manque d'encadrement, des difficultés d'approvisionnement en matériel agricole et des problèmes d'irrigation. **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.** Les transformations subies par ce système au milieu des années 1970 ont conduit à sa faillite. Aux yeux des paysans, les opérations de réhabilitation du réseau engagées depuis plusieurs années et le transfert de gérance du réseau d'irrigation aux usagers n'ont pas encore donné les résultats escomptés.

Des différences sensibles apparaissent sur la hiérarchie accordée à ces problèmes dans les deux villages étudiés. Près des deux tiers des exploitants de Bepako estiment que **le manque de moyens et de crédit est leur principal problème.** C'est pour essayer de desserrer cette contrainte que des caisses d'épargne et de crédit gérées par les paysans sont mises en place (notamment à Bepako) par une organisation non gouvernementale, le CIDR (centre international de développement et de recherche). Les AUR ont aussi développé une activité crédit. Les exploitants de Madiromiongana se plaignent plutôt du **manque d'encadrement et de conseils techniques.** La différence entre les deux villages peut s'expliquer par la situation foncière, le métayage étant beaucoup plus répandu à Bepako. La ponction réalisée par la rente foncière limite les moyens disponibles pour mener à bien la campagne agricole.

Tableau 6
Observatoire de Marovoay
Principales difficultés rencontrées dans l'agriculture
(par ordre d'importance décroissant)

%	Bepako	Madiromiongana	Total
1- Pas d'accès au crédit, manque de moyens	60,8	22,4	45,8
2- Manque d'encadrement et de conseils techniques	8,4	39,3	20,5
3- Difficultés d'approvisionnement en matériel agricole	19,2	8,7	15,1
4- Autres (problèmes d'irrigation essentiellement)	5,6	23	12,4
5- Problèmes de maladie des plantes	1,4	4,9	2,8
6- Difficulté de commercialisation	3,5	0,5	2,3
7- Manque de temps disponible	0,3	1,1	0,6

8- Manque de main-d'oeuvre	0,7	0	0,4
Total	100	100	100

Source : Observatoires ruraux 1995, calculs MADIO.

Le désengagement "forcé" de la FIFABE par la diminution des moyens

La perception des paysans n'est pas partagée par les cadres de la FIFABE. Mais les producteurs ont toujours comme référence le COMEMA, qu'ils ont pourtant tant décrié à l'époque pour sa gestion dirigiste. Or, la FIFABE n'a plus du tout les moyens du COMEMA. Le COMEMA tirait une grande partie de ses ressources de la commercialisation du paddy. Bien organisée, cette activité était lucrative et assurait une partie des frais d'entretien et de gestion du périmètre. Les prélèvements réalisés directement sur les paysans (du type taxe de litrage ou contribution aux travaux mécanisés) ne couvraient pas la totalité des frais engagés.

En 1982, la FIFABE comptait plus de 1000 employés dont les qualifications n'étaient souvent pas en rapport avec les besoins de la société. Lors de la première phase du projet de réhabilitation, **une importante restructuration a fait tomber les effectifs qui sont passés à 250 en 1995.**

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.²⁰(BUXEDA, 1995). 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.

VI OU EN EST L'AUGMENTATION DE LA PRODUCTION ?

La hausse de la productivité n'est pas au rendez-vous

Les limites de la libéralisation du commerce du paddy

Il a fallu attendre 1986 pour que le commerce de paddy soit libéralisé sur les zones réservées. A Marovoay, les volumes collectés par la FIFABE en 1985 (8 000 tonnes) montrent que le monopole d'Etat n'était déjà plus qu'une coquille vide. Au lac Alaotra, les sociétés d'Etat se sont mieux défendues : en 1986, elles ont collecté 60 000 tonnes environ. En 1996, le volume collecté par les sociétés d'Etat installées au lac Alaotra (SINPA et SOMACODIS) est marginal (moins de 5% des volumes commercialisés).

Dans un premier temps, la libéralisation du commerce du paddy a permis une augmentation du prix au producteur. Toutefois, après une embellie en 1993, on voit que la

²⁰ C. Buxeda (1995) relève que l'utilisation de la charrue est limitée à certaines zones hautes de la plaine : dans la majorité des cas le mauvais drainage des parcelles empêche le labour à la charrue, car il y a trop de boue sur ces sols argileux.

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.** Le pouvoir d'achat du paddy payé au producteur a doublé par rapport à 1982-1983 (mais justement les paysans ne vendaient pratiquement plus dans les circuits officiels) ; *"cependant, les deux dernières années (1994-1995) ont été marquées par un recul du prix réel au producteur, effaçant l'embellie des années précédentes, et ramenant ce prix à un niveau à peine supérieur de 20% à celui enregistré avant la libéralisation"*. (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 des dépenses supplémentaires en main d'oeuvre et l'achat d'intrants souvent importés, donc ayant subi une hausse importante de prix à cause de la dévaluation du Fmg.

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 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 à la période 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.

La productivité n'augmente pas

En 1989, une étude réalisée au lac Alaotra a montré que **la productivité obtenue dans les périmètres encadrés par la SOMALAC était à peine supérieure à celle observée dans les secteurs dépourvu d'aménagement** (2,55 contre 2,36 tonnes de paddy à l'hectare). Actuellement, les meilleurs rendements au lac Alaotra sont obtenus sur le PC15 (3 tonnes par hectare) mais cela ne concerne que 10% de la surface. Près de 70% des surfaces sont considérées comme ayant une mauvaise maîtrise de l'eau avec des rendements avoisinant les 2,5 t/ha, ce qui est supérieur aux 1,1 t/ha obtenues pour le riz pluvial.

A Marovoay, 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. Les enquêtes réalisées par MADIO sur des zones beaucoup plus restreintes (2 villages) et sur la base des déclarations des producteurs, arrivent à des chiffres plus bas, autour de 2,2 t/ha. En retenant le chiffre de la FIFABE, **on peut tout de même dire que 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.

La croissance démographique 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. A. Teyssier souligne que *"le potentiel naturel mis en valeur par la SOMALAC a créé un courant vers l'Alaotra si important qu'il risque de remettre en cause l'oeuvre accomplie. La croissance démographique s'est trouvée amplifiée par un solde migratoire très positif, ce qui a accentué les pressions exercées sur les ressources naturelles : les prélèvements en bois ont largement participé au phénomène de déforestation, principale cause de l'ensablement des réseaux, la production halieutique a fortement diminué et les redistributions prévues dans le cadre de la réforme agraire entamée par la SOMALAC n'ont pas pu faire face à l'augmentation des besoins en terre."* (TEYSSIER, 1995, p 23). La situation actuelle peut être caractérisée par la "montée inexorable de la population, la stagnation (voire la régression des surfaces et des rendements) ; globalement la production "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).

A Marovoay, la moitié des ménages de Bepako, village situé au coeur de la plaine rizicole, exploitent moins de 1,5 hectare de rizière (pour ce village, les superficies exploitées en *tanety* sont très marginales). Et un tiers des ménages commercialise moins de 500 kg de riz. Pour l'ensemble de l'observatoire de Marovoay, le taux d'autoconsommation du riz est de 40%. (MADIO, Observatoire de Marovoay, 1996). Ce qui n'est pas gardé pour l'autoconsommation familiale est, pour partie, reversé au propriétaire dans le cas du métayage (25%) ou vendu (32%) . **On voit que faute d'intensification, la vocation de "grenier à riz" de ces GPI risque de disparaître.**

L'effritement des services en amont de la production

La régression des techniques de production sur les grands périmètres

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 culturel 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 comme des opérateurs du développement de la zone, **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 leurs services et faute de crédit, les producteurs sont peu nombreux à faire appel à eux.

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. L. Dubourdieu souligne que "*la prise en charge pour des raisons de productivité économique, de certains éléments de la chaîne de procès de production - semences améliorées, entretien des canaux primaires et secondaires, piétinage mécanique - par une société d'encadrement, entraîne la perte de certains savoirs techniques des sociétés paysannes et disqualifie du même coup les rapports sociaux qui la supportaient. (...) Les grands troupeaux collectifs ont disparu en même temps que les structures lignagères auxquelles ils étaient liés*" (DUBOURDIEU, 1986).

Actuellement, près de la moitié des paysans effectuent 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). D'après la FIFABE, en 1995, près de la moitié des surfaces rizicoles ont été préparées avec ces techniques améliorées. Mais d'autres sources d'information (BUXEDA, MADIO) relativisent cet vision optimiste : le riz est encore repiqué essentiellement en foule, le sarclage n'est effectué qu'une fois et donc à la main puisque la sarcluse 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 (messages techniques) que par un environnement économique inadéquat (disponibilité, prix, accès au crédit).

Les grands périmètres rizicoles sont un terrain privilégié pour la mise en place de nouvelles structures décentralisées de financement du monde rural (société Desjardins au lac Alaotra, CIDR²¹ à Marovoay). Mais, ces structures ne touchent encore qu'une minorité de producteurs.

La maîtrise de l'eau est insuffisante

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 hydrauliques²² bénéficient d'une irrigation régulière permettant, éventuellement, l'application de techniques rizicoles particulières comme le système de riziculture intensive, le SRI. Non seulement, la réhabilitation n'a pu être réalisée complètement, mais encore les secteurs 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.

A Marovoay, l'eau d'irrigation sur la rive gauche provient en partie de stations de pompage. Les problèmes de trésorerie de la campagne 1995 (liés aux problèmes de fonctionnement des associations d'usagers), ont provoqué des ruptures dans l'approvisionnement en carburant pour les pompes ; l'irrigation a été trop tardive et

²¹ CIDR : Centre International pour le Développement Rural

²² Le PC 15 au lac Alaotra et 2 secteurs hydrauliques sur 13 à Marovoay

insuffisante et les rendements ont chuté, alors que ces périmètres obtiennent d'ordinaire les meilleures performances.

Le règlement du problème foncier ne peut se passer d'une intervention de l'Etat

Des services démunis, une réglementation obsolète

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 domanial, 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 devenu 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.** Il y a donc une certaine contradiction dans les politiques des bailleurs de fonds : il n'est pas possible de mener des politiques de protection de l'environnement sans engager une politique de sécurisation foncière où la puissance publique (Etat ou collectivités locales) a un rôle central à jouer.

Le projet Imamba-Ivaka au lac Alaotra a mis au point une méthodologie de sécurisation foncière dans une zone de front pionnier sur le bassin versant du lac Alaotra. Cette méthodologie implique à la fois les usagers qui se mettent d'accord sur l'utilisation et l'aménagement de l'espace sur une "zone de gestion concertée" et l'administration qui applique sur ces zones une procédure d'immatriculation foncière accélérée. Cette expérience encore marginale, a été interrompue à cause du gel des financements de la CFD.

L'importance du métayage

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, deux villages (Bepako et Madiromiongana) ont été enquêtés dans le cadre du projet MADIO : sur les 1162 parcelles exploitées par les 500 ménages de l'observatoire, **plus du tiers des parcelles sont prises en location ou en métayage.** Cette proportion varie d'un village à l'autre : à Bepako, au coeur de la plaine, **les ménages ne sont propriétaires que de la moitié des parcelles exploitées.** 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.**

Près des deux tiers des ménages ont un contrat de métayage que ce soit en tant que propriétaire ou métayer. La plupart **des contrats de métayage sont à la moitié** (92%), c'est à dire que le propriétaire fournit la terre et les semences et prélève la moitié de la récolte. En moyenne, un ménage métayer verse 1,2 tonnes de paddy à son propriétaire (MADIO, 1996).

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). Le réaménagement foncier engagé dans les années 1960 a fait long feu : *"l'équilibre - ou plutôt le déséquilibre - antérieur s'est ultérieurement rétabli, par les effets combinés de l'endettement et de l'usure, par les conséquences des hypothèques et des contrats de métayage, surtout défavorables aux petits propriétaires n'ayant pas de matériel."* (TEYSSIER, 1995). Cette situation foncière entrave l'intensification à la fois par l'ampleur des prélèvements sur les ménages producteurs et par l'insécurité foncière qui n'incite pas à faire des aménagements à moyen ou long terme.

Cette dérive est observée sur la plupart des aménagements hydro-agricoles : *"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"* (note de synthèse de l'Etat des lieux de la filière riz, 1996, p 43).

Les conflits fonciers mal analysés et non contrôlés peuvent aboutir à une destruction des aménagements : E.Fauroux (1992) a ainsi montré comment le périmètre de Mahaboboka, dans le Sud Ouest de Madagascar n'a jamais pu fonctionner correctement, car cet aménagement ainsi que la logique égalitaire que le sous-tendait contrecarraient les intérêts d'un riche notable.

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 hydro-agricoles 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 reproductibles²³. Au lac Alaotra, un des objectifs des projets Imamba-Ivaka et vallées du Sud-Est était l'intensification des cultures de *tanety*. Ces projets ont été partiellement ou totalement gelés

²³ les systèmes extensifs ne sont pas reproductibles sur le même espace

pour des raisons extérieures au projet. A Marovoay, une tentative de protection du bassin versant a débutée avec la mise en place récente d'un projet sur la zone du plateau de l'Ankarafantsika (Conservation International, KFW).

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 : A. Teyssier souligne que *"les revendications sur la terre sont tout autant responsables de l'insécurité dans les bassins versants que l'attrait pour le boeuf bon marché"*.

A Marovoay, la situation est différente, tout simplement parce que le capital bovin est beaucoup plus réduit, faute de pâturages disponibles (2,3 tête par ménage pour l'ensemble de l'observatoire MADIO, 0,9 tête par ménage à Bepako) et donc la surveillance des bêtes est plus facile. Par contre les ménages se plaignent des fréquentes rapines : vol de cultures sur pied, vol d'animaux de basse-cour.

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 pratiques²⁴ 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 état 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.

²⁴ Ch Blanc-Pamard décrit ces pratiques sur les Hautes Terres dans son article "Au voleur - Economie de crise et tactiques paysannes"

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 (fertilisation, utilisation de semences améliorées, repiquage en ligne etc..). Encore faut-il que **le prix au producteur soit incitatif** et qu'au niveau de l'exploitation agricole, **l'intensif soit plus intéressant que l'extensif**,²⁵ qui n'est pas a priori évident actuellement.

Les grands périmètres irrigués de Marovoay et du lac Alaotra ont joué et jouent encore un rôle stratégique dans l'approvisionnement en riz des marchés. Ces grands périmètres sont une conquête de l'homme sur les marais : **la modification de l'écosystèmes marécageux, et surtout le maintien de cette modification, nécessitent une énergie (travail, argent et encadrement) très supérieure à la somme des moyens mobilisables par les usagers.**

L'intervention de la puissance publique sur ces zones est ancienne, parfois même antérieure à la colonisation. Sous la I^o 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^o République. La crise de l'autorité centrale est responsable du dépérissement des sociétés d'aménagement, provoquant la dégradation des infrastructures hydro-agricoles et la désorganisation de la production.

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 hydro-agricoles 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 pour l'instant un succès et que l'entretien des infrastructures réhabilitées à grands frais ne soit pas pour l'instant pas assuré.

Mais, de plus, 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** *"les structures les plus efficaces de la société rurale ne peuvent dépasser certains seuils au-delà desquels elles doivent nécessairement être intégrées à des organisations d'une toute autre envergure ou être relayées par des formations d'une toute autre nature"*.(Sautter, Pélissier in RAISON, 1994).

²⁵ A. Teyssier souligne ainsi que les systèmes de production sihanaka au lac Alaotra sont apparemment immuables ; "ils restent extensifs, axés autour d'une recherche maximale de contournement des différents risques . (...) Peu d'auteurs ont observé que le caractère extensif de cette agriculture assure une rentabilité indéniable". (TEYSSIER, 1994)

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 hydro-agricoles 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

ARAUJO-BONJEAN (C). AZAM (J.P.), 1995 : *La libéralisation du riz à Madagascar ou l'ajustement sans croissance* - Communication AUPELF-UREF, Rabat (Maroc)

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 des Sciences Humaines*, vol XXIII, p 507-531.

BLANC-PAMARD (C),. 1989 : *Au voleur ! Economie de crises et tactiques paysannes - le cas du manioc sur les Hautes Terres de Madagascar*- *Tropiques, lieux et liens*, Orstom, p 199-205.

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.

DEVEZE (J.C), 1996 : *Le réveil des campagnes africaines*, Karthala, 242 p.

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.

FAUROUX (E), 1992 : *Le problème de l'attribution des terres aménagées dans le cadre du projet PNUD/BIT de Mahaboboka*. CNRE/ORSTOM, 20p.

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.

HIRSCH (R), 1987 : *Rapport final d'une mission de réflexion sur le secteur rizicole malgache* - CCCE, 43 p. + annexes.

LE BOURDIEC (F), 1978 - *Hommes et paysages du riz à Madagascar*. Imprimerie de la F.T.M, 647 p

MADIO, 1996 - *L'Etat des campagnes malgaches- Synthèse des résultats d'enquête sur les observatoires ruraux : Antalaha, Antsirabe, Marovoay, Tuléar*. 81 p.

MADIO, 1996 - *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 Mantasoa- 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.

RABEARIMANANA (L.), 1984 : *La crise de 1930 dans la région de Marovoay : manifestations sur le plan économique et répercussions sociales (1927-1939)* - *Omalysy anio* n°17 18 19 20 p 433-459

RAISON (J.P.) et alii, 1994 : *Paysanneries malgaches dans la crise*, Karthala, 385 p.

RAKOTO-RAMIARANTSOA (H), 1984 - *Développement à contre sens : un aménagement hydro-agricole 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.