

CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION DE LA SOMALAC A MADAGASCAR

*Cet article * reprend les conclusions d'une mission d'évaluation dirigée par :*
Jean-Marie FUNEL** avec la participation de Chantal BLANC-PAMART**, Pierre FONTANEL**,
Guy LAUCOIN** et Claude RAYMOND**.

RÉSUMÉ

Le riz est à Madagascar l'objet d'une politique particulière visant à augmenter la productivité afin de diminuer les importations.

La SOMALAC — Société Malgache d'Aménagement du Lac Alaotra — ne peut, malgré ses efforts, modifier de façon significative ce problème ; mais avec ses trois périmètres irrigués, elle représente une réalité régionale importante dont l'évaluation peut l'aider à réussir sa «réhabilitation».

La démarche vise à bien identifier les faits qui expliquent l'existant (paysannerie, appareil de production, analyse économique, organisation de la société), à tirer des conclusions sur l'avenir de la société, et des propositions afin d'éviter une nouvelle situation de blocage.

Le riz à Madagascar représente beaucoup plus qu'une simple demande intérieure à satisfaire et des importations à réduire, objectifs visés par la réhabilitation de la SOMALAC. La place tenue par le riz dans l'alimentation, dans le paysage, son poids économique en ont fait un symbole, une valeur conceptuelle.

I — LA SOMALAC ET LE RIZ A MADAGASCAR

L'évolution de la riziculture à Madagascar au cours des vingt dernières années peut être caractérisée par quelques chiffres de superficies, de production, de rendements, et d'importations de riz :

— de 1960 à 1980, la superficie nationale totale rizicultivée passe de 840.000 à 1.160.000 hectares, soit une progression en 20 ans de 38 %. Cette progression est beaucoup plus le fait du riz irrigué que du riz pluvial ;

— au cours de la même période, la production totale de paddy passe de 1.230.000 tonnes à 2.100.000 tonnes,

SUMMARY

In Madagascar, rice is subject to a specific policy which aims at increasing productivity in order to increase imports.

SOMALAC—Madagascan development company of Lac Alaotra—cannot, in spite of its efforts, substantially change this problem.

However, with its 3 irrigated perimeters, Somalac represents an important regional reality, the appraisal of which can reach a successful rehabilitation.

The approach aims at :

Definitely identifying the facts that explain the existing realities of farming communities, the production tools, the economic analysis, the organization of the company ; at drawing conclusions on the future of the company and making proposals to avoid a new blockage.

RÉSUMEN

El arroz en Madagascar forma parte de una política especial que tiende a incrementar la productividad y reducir así las importaciones.

La SOMALAC — Sociedad malgacha de ordenación del Lago Alaotra—no puede, a pesar de sus esfuerzos, modificar de manera significativa este problema ; sin embargo con sus tres perímetros irrigados, esta representa una realidad regional en la cual la evaluación puede ayudarla a lograr su «rehabilitación».

El enfoque tiende a identificar los hechos que explican lo que existe (campesinado, aparato de producción, economía, organización de la sociedad), a sacar conclusiones sobre el futuro de la sociedad y hacer proposiciones a fin de evitar nuevamente una situación de estancamiento.

soit une progression de 70 %. Ainsi à la progression des superficies, s'ajoutait celle de la productivité qui s'élevait de 1,47 T/ha à 1,95 T/ha. Toutefois, les 2 millions de tonnes étaient déjà atteints en 1970 et la production se stabilisait durant cette décennie. Ce ne fut pas le cas de la demande intérieure qui continuait à croître régulièrement, avec un recours de plus en plus lourd aux importations qui, passant durant la décennie 1973/1982 de 96.000 tonnes à 350.000 tonnes base riz, augmentaient de 265 %.

Ainsi, la progression remarquable de la riziculture au cours des années 1960 marquait le pas durant la décennie suivante, conduisant les autorités, à la fois à relancer la production dans les grands aménagements puis, tout récemment, à reconsidérer l'ensemble de la politique du riz (prix, monopole, circuits d'approvisionnement) dans le sens d'une libéralisation de l'ensemble.

Objectifs de la SOMALAC

La réhabilitation de la SOMALAC a été préparée dès la fin des années 1970 dans la perspective qui a été celle assignée de tout temps à cette Société, à savoir «**une politique de production à haut rendement répondant à des impératifs économiques nationaux**» (premier Plan quinquennal malgache 1964).

Bâtie sur les ruines de l'ancienne, la «nouvelle SOMA-

* Le document intégral a été publié par le MRE, CD en mars 1984.

** J.M. FUNEL, MRE/CD France
C. BLANC-PAMART, CNRS, L.A. 94
P. FONTANEL, IFARC-GERDAT, Montpellier
C. RAYMOND, SEDES, Paris.

LAC» entend relancer à nouveau la croisade de la productivité. Elle s'est, à cet effet, dotée d'un nouvel organigramme, des moyens financiers nécessaires pour assurer l'équipement et le fonctionnement de ses services et pour réhabiliter les équipements hydrauliques ; s'y ajoute une assistance technique conséquente répartie aux points clefs du dispositif d'aide à la production et de gestion de cette dernière.

L'enjeu est «d'augmenter la production de riz destinée au marché intérieur et, par conséquent, de réduire les montants dépensés par l'État pour importer ce produit». L'objectif visé est une «production supplémentaire de paddy résultant de l'exécution du projet (qui) atteindra un sommet de 51.100 tonnes avant sa huitième année d'application»(1). Cette augmentation de production doit être obtenue grâce à une augmentation des rendements qui passeraient à 3,4 pour le riz irrigué et 2,4 T/ha pour le riz pluvial.

Il ressort de cet objectif modeste mais réaliste qu'en gros les quantités de paddy mises sur le marché passeraient d'environ 34.000 tonnes (1982) à 85.000 tonnes.

L'enjeu de la «Nouvelle SOMALAC» est donc de produire à terme 51.000 tonnes supplémentaires de paddy, soit environ 33.200 tonnes de riz, soit encore 9,5 % des importations de 1982. Or, il est à noter qu'entre 1978 et 1982 les importations de riz ont augmenté au rythme de 18 % par an. Autrement dit, la production supplémentaire attendue à l'horizon de 8 ans est inférieure à l'augmentation annuelle des importations que l'on observe ces dernières années.

En conséquence, la réhabilitation de la SOMALAC ne peut passer pour une condition suffisante pour modifier de façon significative le problème de l'import-substitution. Celui-ci ne peut trouver ses solutions que dans une politique rizicole nationale. Les mesures actuelles en constituent un élément qui doit être suivi de près et, le cas échéant, être accompagné par des mesures techniques susceptibles de desserrer les contraintes.

La réhabilitation de la SOMALAC est-elle alors une condition nécessaire à la réduction des importations de riz ? Si les objectifs et la mission de la SOMALAC ne sont définis et justifiés que par rapport à des objectifs nationaux, on ne peut que constater sa très faible contribution potentielle à ces derniers et s'interroger à juste titre sur sa nécessité.

Par contre, si on admet que la SOMALAC avec ses trois périmètres de culture est une **réalité régionale** qui crée et distribue, comme le montre l'analyse économique, des revenus conséquents qui vont aux différents agents économiques régionaux dont les collectivités décentralisées, sa réhabilitation doit être considérée comme **une nécessité**. Mais quelle forme doit prendre cette réhabilitation ? Et ses objectifs et ses moyens sont-ils adaptés au contexte agro-socio-économique auquel ils s'appliquent ?

C'est autour de ces questions que s'est développée l'évaluation économique (au sens large) de la SOMALAC. Notre démarche s'est voulue essentiellement pragmatique, visant à bien identifier les faits qui expliquent l'existant et qui sont le germe des résultats à venir.

II — L'ANALYSE DES FAITS

Cette analyse a été faite suivant une réalité bien mar-

quée, à savoir la coexistence de deux partenaires : le monde rural et la SOMALAC pour sa partie société d'aménagement et d'aide à la production ; s'y ajoute la SOMALAC pour sa partie collecte et transformation. A la suite des modifications en cours de la politique rizicole malgache, il est difficile d'augurer des résultats de ces deux dernières fonctions de la SOMALAC, qui ont été maintenues, mais dans un contexte sensiblement différent de celui qui prévalait lors de notre analyse économique. Par contre, en ce qui concerne la SOMALAC pour sa partie aide à la production et sa confrontation avec le monde paysan, rien n'est changé bien au contraire, puisque la relance de la politique d'intensification va raviver cette confrontation après qu'elle se soit quelque peu dissolue ces dernières années.

Que ressort-il de l'étude de chacun des partenaires et de leurs relations réciproques ?

I. Une paysannerie très hétérogène.

Face à la SOMALAC, on trouve une paysannerie très hétérogène, tant par ses origines, ses modes d'accès à la terre et aux moyens de production, que par les stratégies sociales et économiques qui en découlent.

Cette paysannerie peut être caractérisée par les traits spécifiques suivants :

— en premier, la **diversité des systèmes de production**. Elle est la combinaison des diversités ethniques, de celles des tailles des parcelles, des statuts fonciers, des activités hors périmètre et non agricoles, des moyens de production et équipements disponibles, des possibilités d'accès au travail salarié, de l'approvisionnement en eau sécurisé ou non. Cette diversité est dominée sur les périmètres par deux grands types de systèmes de culture, le semi direct et le repiquage qui diffèrent grandement, que ce soit au plan de la mise en oeuvre du travail, des moyens de production et des techniques culturales qu'à celui des résultats physiques — production — et économiques — rémunération du travail.

— en deuxième, la **pluriactivité** déjà évoquée. Les riziculteurs des périmètres de culture de la SOMALAC peuvent être aussi riziculteurs hors périmètres, cultivateurs sur les collines, éleveurs de gros et petit bétail, pêcheurs ou commerçants.

— en troisième point, la **diversité des stratégies paysannes**. En effet, la stratégie culturelle se révèle être une composante de la stratégie paysanne au risque agroclimatique, à l'approvisionnement en eau, à un objectif de production, mais aussi au statut social et foncier du groupe de production. Il en résulte une grande variété d'itinéraires techniques qui ont chacun leur calendrier culturel propre et correspondant à autant de degrés d'intensification.

Ainsi lorsqu'on a beaucoup de terre, que l'on fait du semis direct et que l'on est Sihanaka, on met en oeuvre des techniques plus expéditives que lorsqu'on a peu et que l'on est migrant ; on le fait d'autant plus aisément que l'on pourra avoir la même production finale et une rémunération du travail familial supérieure. Le semis direct, peu productif, est l'option du moindre risque ; si l'approvisionnement en eau d'irrigation est déficient, il permet de bénéficier des apports des eaux de pluies, et de se libérer du travail de désherbage.

A l'opposé on trouve le repiquage dont l'itinéraire technique est beaucoup plus contraignant. Demandant le

(1) p. 55 «Projet d'intensification de la riziculture dans le bassin du Lac Alaotra».

double de travail, il est donc plus coûteux ; le risque économique de celui qui le pratique est plus grand d'où la nécessité, en contrepartie, d'une sécurisation par un bon approvisionnement en eau.

Quelle que soit la stratégie culturale choisie, l'eau est toujours le facteur de production dominant. La variété des pratiques paysannes et des calendriers culturaux s'ajoutant aux difficultés d'approvisionnement de la SOMALAC se traduisent par le fait que les paysans doivent, chacun à leur niveau, assurer leurs besoins à partir de ce dont ils disposent : l'eau des canaux ou celle des drains. Ceci conduit à quantité de modifications locales des réseaux qui finissent vite par rendre impossible toute rationalisation de leur gestion. Il y a vraisemblablement incohérence entre d'une part un réseau très intégré élaboré en fonction des besoins en eau par périodes qui supposent des cultures homogènes et, d'autre part, un paysannat dont les systèmes de culture et donc le calendrier cultural sont disparates.

Comme quatrième caractéristique des systèmes de production, on retiendra le **caractère évolutif du fait foncier**. Par delà les attributions foncières faites par la SOMALAC et la remise des titres de propriété contre paiement de la redevance foncière qui pourraient laisser croire que le problème foncier est réglé, il faut au contraire bien voir que l'on est en présence d'un système très évolutif. La circulation de la terre par le biais du fermage et surtout du métayage contribue à l'objectif de chacun qui, suivant son rang social, son origine, et son statut, cherchera à accéder à la terre, à l'acquérir, ou à l'accumuler. Si pour certains la terre n'a qu'une fonction de production (les migrants), pour les autochtones elle contribue à la réussite sociale qui passe par la constitution d'un patrimoine important. Dans le système fermé des périmètres, un patrimoine ne peut se constituer qu'au détriment de ceux qui, ayant échoué économiquement, perdent leur terre. Tout ceci conduit nécessairement à une grande disparité dans la taille des exploitations et en conséquence dans la stratégie de leur mise en valeur.

Du pouvoir foncier au pouvoir politique il n'y a qu'un pas ; les rapports politiques dans la région ne sont pas étrangers aux rapports à la terre ; la conséquence en est une situation trop délicate et complexe pour qu'elle puisse être maîtrisée par une structure technicienne du type SOMALAC qui ne peut que s'abriter derrière un juridisme de façade.

Il se dégage de l'ensemble de l'analyse, par delà des situations très contrastées, un ensemble de stratégies paysannes qui ont l'inconvénient principal de diverger totalement par rapport à ce que serait une stratégie productiviste telle que cherche à la promouvoir la SOMALAC. On citera :

- des stratégies d'accumulation, portant sur la terre dans et hors périmètre, le bétail, l'argent ce qui conduit pour ce dernier à des rapports de production et des rapports fonciers basés le plus possible sur des échanges de nature ;

- des stratégies de diversification qui combinent la riziculture à d'autres activités souvent plus créatrices d'argent que cette dernière ;

- des stratégies de production, extensives et anti-risques, sauf dans le cas des migrants venus avec des objectifs de maximisation d'une production.

Riziculteurs depuis des siècles, les paysans encadrés par la SOMALAC ne pouvaient attendre de cette dernière qu'un appui pour desserrer leurs contraintes spécifiques au plan du foncier ainsi que la fourniture des principaux facteurs de la production dont la maîtrise leur échapp-

paient : sécurisation de l'eau, semences sélectionnées adaptées aux différents systèmes de culture du périmètre (avec et sans eau), aide financière pour le déblocage des contraintes de travail par l'utilisation de main d'oeuvre, d'herbicides et de machines, etc...

Il n'en fut pas ainsi et l'analyse des séries de résultats donne l'image d'un appareil de production extensif et peu sécurisé puisque ses résultats réagissent nettement aux variations agro-climatiques.

2. Un appareil de production extensif et peu sécurisé

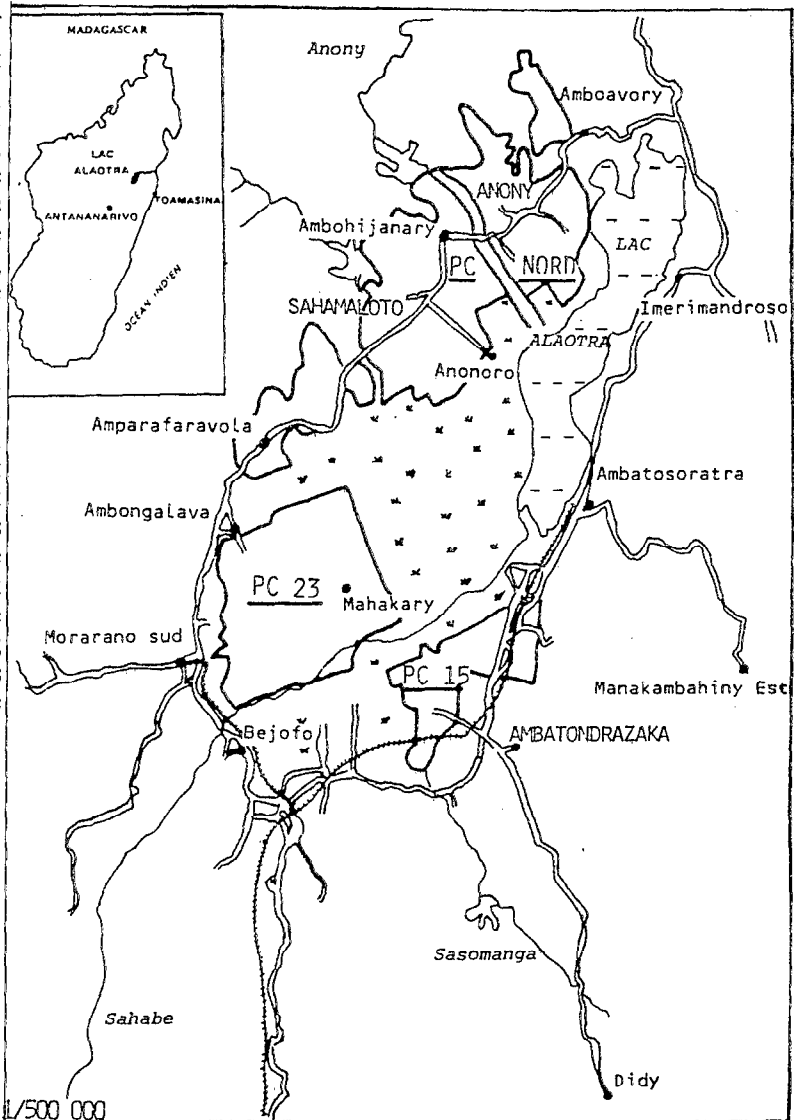
Extensif, l'appareil de production l'est ainsi que l'attestent ses rendements qui oscillent au cours des dix dernières années entre 1,9 et 2,8 T/ha. Il est extensif par l'importance des semis directs qui, occupant plus de 40 % de la superficie cultivée, et plus en mauvaise année climatique, marque les limites de l'aide à la production de la SOMALAC et de l'intérêt pour l'intensification des paysans. Car le choix du semi direct n'est pas forcément lié à l'incertitude dans l'approvisionnement en eau de la parcelle ; par contre il induit un rendement de moitié moindre que celui du repiquage mais inversement une rémunération du travail familial supérieure à celle obtenue avec le repiquage. Extensif, l'appareil de production paysan l'est aussi dans la mise en oeuvre des techniques agraires, en particulier pour les deux techniques qui sont, aux dires mêmes des paysans, déterminantes pour l'obtention d'un bon rendement, à savoir le désherbage et le respect du calendrier de culture. En effet, le taux des superficies désherbées oscille au cours de la période étudiée entre 27 et 40 % de la superficie cultivée avec une aggravation conjoncturelle à la fin, alors que le respect du calendrier cultural, déterminant pour le rendement, n'est effectif que pour un peu plus de la moitié des superficies cultivées.

Ces résultats globaux de l'ensemble SOMALAC cachent des différences sensibles entre les périmètres de culture qui présentent des **niveaux d'intensification différents**. Ainsi, au PC 15 on repique sensiblement plus qu'ailleurs, on désherbe plus, on respecte mieux le calendrier cultural et, en conséquence, on a les meilleurs rendements de la SOMALAC avec 3,2 à 3,4 T. Mais on y a semble-t-il un meilleur approvisionnement en eau, et surtout on y cultive moins de trois hectares en moyenne, contre 3,4 hectares au PC 23 et 4,4 hectares au PC NORD. A l'opposé on trouve le PC 23, dont le rendement global stabilisé en-dessous de 2 T/ha est à l'image du système extensif mis en oeuvre par les paysans sur ce périmètre, où seulement 23 % des superficies sont repiquées et 9 à 18 % sont désherbées. Cette différence entre les périmètres n'est pas sans conséquences sur les résultats des exploitations paysannes. C'est ainsi que si aux PC 15 et NORD la production de l'exploitation s'établit respectivement autour de 10 à 12 T de paddy par an, — avec de fortes variations interannuelles — elle oscille au PC 23 entre 6 et 8 T.

L'appareil de production SOMALAC est **peu sécurisé** : en effet, les productions, les rendements, dans les cas extrêmes les superficies cultivées ainsi que la proportion des superficies semées et repiquées, sont soumis aux variations agroclimatiques et à leurs conséquences. Celles-ci ne sont pas seulement d'ordre hydraulique, même si la mauvaise maîtrise de l'eau pèse sur les variations annuelles des résultats ; elles sont aussi économiques, une mauvaise année ne permettant pas de reproduire les facteurs de production nécessaires à la suivante dont les résultats se trouvent ainsi compromis d'avance.

LA SOMALAC —

Société Malgache d'Aménagement du lac Alaotra — créée en mars 1961 est intervenue dans une région qui constitue une entité géographique, la cuvette de l'Alaotra à forte potentialité rizicole. Sur les Hautes Terres Centrales de Madagascar, à l'Est, entre le 17ème et le 18ème degré de longitude Ouest, la région du lac Alaotra est une vaste dépression située à environ 160 km au Nord-Est d'Antananarivo. Elle est allongée selon une direction sub-méridienne sur une distance de 75 km et forme un espace sub-horizontale de 1.900 km² encadré à l'Est et à l'Ouest par des reliefs qui sont fortement disséqués par l'érosion et dont certains culminent à 1.500 m. La partie basse de la cuvette, vers 760 m d'altitude, est occupée par un lac d'une superficie de 200 km² ; ce lac est ceinturé par un marais caractérisé par une végétation dense de Cypéracées (zetra).



LA SOMALAC : LES 3 PC

Les arguments d'ordre micro-économique sont importants dans cette analyse ; en effet s'ils montrent la fragilité du système au niveau de sa reproduction simple, ils montrent aussi que l'économie rizicole de la région est très différente de celle du reste du pays, en particulier des hauts plateaux.

La situation à la SOMALAC est plus favorable en ce sens que du fait de l'extensification de la culture compensée par la grande taille des parcelles, la production d'une tonne de paddy demande sensiblement moins de travail, surtout dans le système semis direct, que sur les hauts plateaux en culture traditionnelle. A résultat égal, les paysans de la SOMALAC peuvent dégager du temps qu'ils consacrent à d'autres activités rémunératrices.

L'image qui se dégage en dernière analyse de cet ensemble de résultats est celle d'une situation structurellement stabilisée, avec des systèmes de production qui ont, dans chaque périmètre, trouvé leur équilibre entre les problèmes fonciers, ceux de la mise en oeuvre des techniques culturales et du besoin en travail correspondant, ceux du risque agricole, et ceux de la répartition du travail avec les activités hors périmètre, et enfin ceux de

la rémunération du travail familial ; les facteurs les plus déterminants sont le **risque agricole** et la **rémunération du travail**.

La SOMALAC se trouve donc confrontée à une société agraire très dynamique dans la poursuite de ses objectifs. En rendant apte à la culture et en distribuant des milliers d'hectares lotis, elle en a quelque peu faussé le jeu en le compliquant.

Il va de soi que, dans un tel contexte, le message technique unique et productiviste de la SOMALAC ne trouve guère d'échos au-delà de 5 % de paysans.

La SOMALAC avait basé son action sur l'homogénéisation de la situation foncière et l'intensification ; le résultat observé est un niveau de production de type extensif et une forte hétérogénéité du système foncier.

La situation semblait être devenue sans issue ; la société agraire ne pouvant être modifiée, il a fallu changer la société d'encadrement. C'est l'objet du nouveau projet qui réorganise la SOMALAC.

Mais dans quel sens cette réorganisation est-elle orientée ? Et la nouvelle SOMALAC est-elle susceptible de réussir là où l'ancienne a échoué ?

3. Les résultats économiques de la situation observée

L'analyse économique a porté sur l'origine et la destination du paddy produit sur les périmètres de culture de la SOMALAC en recherchant les effets économiques de la production, de la transformation et de la mise à la consommation du paddy puis du riz.

L'économie du riz a été établie sur la base des données physiques, économiques et comptables de l'exercice 1981-1982, le dernier connu lors de l'étude.

Cette année là 64.000 T de paddy ont été produits par les paysans dont 34.600 T ont fait l'objet d'une commercialisation officielle, 9.900 T sont passés sur le marché local, le reste étant consacré à l'autoconsommation, aux semences, aux paiements des prestations en nature, et aux pertes.

Le flux de produit entré dans la filière officielle a été décortiqué pour 14.900 T, le reste stocké au niveau des différentes usines, ce stock ayant vraisemblablement par la suite bénéficié du nouveau système de prix qui était en cours d'instauration lors de l'étude.

L'ensemble de l'activité de production - transformation - commercialisation a eu un chiffre d'affaires consolidé de 5.593 millions de FMG. Les effets économiques correspondants exprimés en terme d'importations et de valeur ajoutée incluse ont été, en millions de FMG :

— importations incluses :	252 millions
— valeur ajoutée incluse :	5341 millions
dont : Salaires agricoles :	667
Autres salaires :	501
États :	—352
Taxes Fokolonana :	69
RBE paysans :	3624
RBE SOMALAC :	330
RBE autres entrepreneurs :	502

Si l'on se place sur le plan strict de l'analyse économique, ces résultats sont sains : nous sommes en présence d'une activité dont le chiffre d'affaires conséquent correspond essentiellement à de la création de richesse nationale, les 4 % d'importations représentant un flux très marginal. La part de l'État dans les revenus distribués est très faible : l'activité coûte peu à l'État. Les bénéficiaires de ces revenus sont les paysans qui reçoivent 65 % du chiffre d'affaires, les salariés 21 %, et divers entrepreneurs pour 9 %. Le prix de revient du kilo de riz à la consommation finale s'établit à 127 F/Kg. Il est à noter que la filière est équilibrée en fonctionnement courant. Elle ne crée pas toutefois les ressources nécessaires à sa reproduction qui sont assurées par l'État et auxquelles correspond le solde négatif indiqué précédemment.

Ces résultats comparés à ceux de la solution qui consiste à importer militent évidemment dans le sens d'un renforcement de la production nationale ; la solution importation, pour 100 de chiffre d'affaires, se traduit par une perte en devises de 71, le solde étant des revenus qui vont aux entreprises, à l'État et aux salariés.

Toutefois, il faut voir que si ces résultats sont en première analyse bons, il sont aussi ceux d'une agriculture extensive, qui ne consommait pratiquement pas d'intrants, encadrée par un dispositif qui ne disposait plus de moyens de travail qui ne réalisait pas d'entretiens des périmètres et qui ne coûtait donc guère que les salaires à

l'État. Ce sont les résultats économiques caractéristiques de l'ancienne SOMALAC, ou si l'on veut ceux de l'année 0 de la nouvelle SOMALAC.

Dès à présent, les résultats vont changer, et dans un premier temps, vers une aggravation qui va porter sur le compte de l'État — chargé du fonctionnement de deux établissements sur trois — sur le compte importations avec l'augmentation de la consommation de moyens de production et d'entretien des périmètres. Dans quelle mesure l'augmentation des coûts en devises et du coût pour l'État sera-t-elle compensée significativement par une augmentation de production, et d'efficacité de l'ensemble des filières riz ?

Cette question relance un des débats de la politique rizicole à Madagascar : l'import substitution est une nécessité vitale absolue, ainsi que le démontrent à nouveau les chiffres ci-dessus. Mais elle ne présente un intérêt que si elle peut se faire sans coûts supplémentaires à la tonne produite, en devises et pour l'État. C'est à dire que la structure économique du produit final devrait rester proche de celle que nous avons observée, soit du type de celle d'une agriculture traditionnelle, résultats qui peuvent être recherchés à travers une action diffuse sur l'ensemble de la riziculture malgache, soit maintenue identique grâce à une forte amélioration de productivité dans la zone du Lac qui, dans les conditions actuelles, reste douteuse à court et moyen terme, ainsi que nous allons le voir.

III — LA NOUVELLE SOMALAC

La nouvelle SOMALAC trouve son origine et ses objectifs dans le «Projet d'Intensification de la riziculture dans le bassin du Lac Alaotra» dont l'objet est «**principalement de réparer les installations d'irrigation existantes, d'aider les institutions existantes et de fournir des facteurs de production aux planteurs**».

Les points clefs qui caractérisent le programme sont :

- la réparation des installations d'irrigation existantes
- le renforcement de la SOMALAC en particulier par une assistance technique importante ;
- l'amélioration des approvisionnements en semences sélectionnées et autres intrants, ainsi qu'un effort sur la formation.

A cet effet, la SOMALAC se trouve réorganisée autour de trois «établissements» chargés respectivement des **problèmes hydrauliques**, et l'**intensification** des techniques culturales et de la **commercialisation**.

Pour ce qui est des **problèmes hydrauliques**, il va de soi que si l'on dote une institution de moyens financiers et techniques nécessaires, elle doit être en mesure de réparer les infrastructures et les équipements existants. Mais ceci ne règle pas pour autant le problème beaucoup plus délicat et qui ne relève pas que d'un service technique, qui est de ne pas avoir à recommencer dix ans après. Cette question mérite d'être posée car il semble que la réhabilitation des réseaux est dominée par des principes techniques identiques à ceux qui avaient présidé à leur conception, principes qui n'ont pas été confirmés par l'expérience des ans ; la réhabilitation devrait être dominée par le souci d'adapter les réseaux aux conséquences hydrauliques des pratiques culturales paysannes, liées elles-mêmes à la forte imbrication des systèmes de cultures différents dont rien ne permet de penser qu'ils doivent s'homogénéiser rapidement.

L'intensification des techniques telles qu'elle est prévue repose simultanément sur la formation ainsi que sur les approvisionnements en intrants et semences. Or, l'analyse qui a été faite des stratégies paysannes montre clairement que ce n'est pas par défaut de technicité que la productivité est faible. On ne voit pas comment une formation de l'encadrement des paysans, aussi excellente soit-elle, pourrait conduire ces derniers à modifier leurs stratégies. L'amélioration des approvisionnements pourrait améliorer quelque peu la situation en particulier au plan des herbicides susceptibles de réduire les contraintes de travail au désherbage. Il faut se souvenir, pourtant qu'au début de la période étudiée lorsque les approvisionnements étaient satisfaisants, la consommation d'intrants n'était guère importante. Quant au problème des semences sélectionnées, il constitue un élément essentiel, mais à condition qu'il soit abordé du point de vue des systèmes de production lesquels, selon leurs différentes conditions et stratégies de culture, devront disposer d'un éventail contrasté de variétés, à cycle long ou court, résistant à la sécheresse ou l'excès d'eau, etc... Le critère haut potentiel de productivité ne saurait être, en l'état actuel des choses, le premier critère de sélection.

En définitive, la distance entre les stratégies paysannes et le projet reste grande. Mais comment pourrait-il en être autrement, les paysans restant maîtres de leur système de culture et nombre des contraintes qu'ils rencontrent ne pouvant être desserrées par un dispositif étatique.

En conséquence, on ne peut que partager la prudence de l'évaluation ex-ante qui n'envisage des améliorations très modérées des rendements qu'au bout de huit ans de vie du projet.

Quels sont les pouvoirs et les méthodes de la SOMALAC pour appliquer cette politique ? On peut les identifier en analysant les différentes fonctions de la SOMALAC.

La fonction dominante de la SOMALAC est actuellement l'approvisionnement en eau des parcelles des paysans. En même temps que cette fonction complexe était réorganisée de façon à permettre à la SOMALAC de la mieux maîtriser — création d'un «établissement» spécialisé — il se mettait en place des Comités de Gestion de l'Eau, créés à une échelle nationale pour tous les périmètres irrigués. Instances politico-administratives, ces comités sont chargés de la gestion et de l'entretien du réseau d'irrigation, de l'établissement du budget correspondant et du suivi du calendrier agricole. On voit donc apparaître pour les fonctions essentielles de l'irrigation un double pouvoir, celui des Comités de Gestion dotés d'une dominante politique et gestionnaire, et celui de la SOMALAC, essentiellement technique ; on ne sait s'ils fonctionneront en complémentarité, en compétition, ou les deux alternativement. Quoi qu'il en soit la SOMALAC n'aura pas la pleine maîtrise de ces questions.

D'autre part, le problème foncier continuera à échapper à la SOMALAC ; en conséquence de quoi, elle ne maîtrisera pas toujours la production dont on a vu qu'elle est fortement influencée par les situations foncières. Cette absence de maîtrise met la SOMALAC en position de faiblesse dans le jeu politique local, lorsque l'on sait que les problèmes fonciers en sont une composante importante.

Pour ce qui est de l'aide à la production, il reste à la SOMALAC les fonctions **approvisionnement-vulgarisation** dont les résultats restent soumis à la demande des paysans, ainsi que les fonctions suivi-évaluation et pilotage. Le suivi-évaluation technique occupe grandement l'encadrement, ce dernier ayant peu de prises sur la production s'est surtout orienté vers le contrôle, la mesure destinés à l'information de l'amont de la struc-

ture. Mais pour le moment, cette information porte sur des «taux de respect» des séquences techniques de l'intensification. Un système d'information susceptible de faire progresser les méthodes de la SOMALAC devrait fournir les éléments nécessaires pour expliquer ces taux de respect à travers les pratiques paysannes.

On peut donc s'interroger sur le degré de maîtrise qu'aura la SOMALAC sur les fonctions relatives à la gestion de l'eau — problème de partage du pouvoir — et celles relatives à l'aide à la production liée à la demande paysanne et à la méthodologie de cette aide.

Par contre, la SOMALAC existera surtout à travers ses **fonctions commerciales et industrielles**, qui lui reviennent à part entière puisqu'elle vient de se voir confirmer le monopole de la commercialisation primaire dans la région du Lac. Il s'agit là de fonctions dont, on l'a vu, les enjeux financiers en particulier, sont importants et qui vont mobiliser l'essentiel de son énergie. Il est à noter qu'elle maîtrise totalement ces fonctions cette fois-ci avec le consensus des collectivités locales et du système politique, qui trouvent là une part de leurs ressources budgétaires décentralisées par le biais du système de ristournes.

Les résultats des autres fonctions dépendront de ce que seront les rapports qui s'établiront avec les Comités de Gestion, la force de la SOMALAC étant de détenir la subvention de l'Etat pour l'entretien des réseaux.

Au stade actuel de l'analyse, rien ne permet de dire que la nouvelle SOMALAC porte en germe les possibilités de réussir dans ses rapports avec le secteur productif là où l'ancienne SOMALAC a échoué. D'une part, elle continue de proposer au monde rural un modèle technique de production unique qui ne peut continuer à trouver un écho favorable que chez une minorité de paysans ; d'autre part, elle se trouve confrontée à une aggravation de la dilution de ses pouvoirs avec l'apparition des Comités de Gestion.

La réhabilitation de l'opération, conçue uniquement à travers une approche technicienne, escamote les vrais problèmes relatifs à des rapports de pouvoir entre elles. La démarche qui va vers la séparation de la gestion technique, confiée à une structure technicienne, de la gestion sociale qui relève de structure proches des pouvoirs locaux, ne peut aboutir puisque gestions technique et sociale sont totalement interdépendantes.

Il semble manquer à la réhabilitation technique qui se met en place, dans sa conception même, de solides ancrages sur les pratiques agricoles du milieu rural et les rapports socio-politiques locaux et régionaux qui les soutiennent.

En conséquence, afin d'anticiper sur les faits, on doit envisager d'ores et déjà une évolution du dispositif d'aide à la production de paddy vers une clarification des objectifs et fonctions de chacun des acteurs afin d'éviter de retrouver très vite une situation de blocage. Cette évolution doit également être conduite en replaçant la SOMALAC dans le cadre de la politique nationale rizicole, la place somme toute limitée qu'elle y occupe devrait orienter les décisions suivant deux axes :

— la relance de l'aide à la production ne doit pas entraîner une dégradation des résultats économiques. En conséquence, on devra redouter la mise en place progressive d'une superstructure pérenne dont les coûts récurrents n'auraient aucune commune mesure avec le gain de production qu'elle aurait engendrée. Or ceci est déjà en germe dans les options prises pour la relance de la SOMALAC, dont en particulier l'important effectif d'assistance technique prévu qui n'est pas synonyme de

structure légère.

Les conséquences économiques de la nouvelle structure des charges de l'activité devront figurer parmi les critères essentiels de son pilotage, ce qui demandera un suivi économique régulier ; les performances agronomiques obtenues devront sans cesse être confrontées aux coûts correspondants pour la collectivité et le cas échéant aux résultats économiques qui auraient eu des solutions extensives, mais à plus grande échelle.

-- la SOMALAC a de fait une dimension et une vocation régionale car c'est à ce niveau que les résultats économiques sont les plus significatifs et que se situent tous les enjeux socio-politiques. Ayant jusqu'à présent privilégié une stratégie nationale qui lui échappe, elle n'a pas maîtrisé les déséquilibres Est-Ouest de la zone du Lac qui ne vont pas manquer de peser à terme dans l'évolution politique et économique de la région.