

LE GROUPEMENT OPERATION PRODUCTIVITE RIZICOLE (G.O.P.R.)

Analyse du fonctionnement interne d'une société d'intervention agricole comme cadre d'action de la vulgarisation

par Dominique DESJEUX (*)

AVERTISSEMENT

Nous avons mené notre enquête sur le Groupement Productivité Rizicole (G.O.P.R.) du mois de janvier 1972 au mois de juin 1972. Les résultats, que nous publions ici, s'appliquent donc à la période précédant les événements de mai 72 à Madagascar. Après avoir rédigé un rapport de pré-enquête (1), dont cet article est une reprise complètement refondue, nous avons continué notre enquête sur le fonctionnement interne du G.O.P.R. et ses effets dans la société villageoise. Grâce à la participation de la direction et des membres du G.O.P.R., un questionnaire est actuellement en cours de passation.

OBJECTIF ET PROBLEMATIQUE DE L'ENQUETE

Nous avons essayé d'aborder le problème de la vulgarisation en milieu paysan par un autre biais empirique que celui qui est pratiqué habituellement. Au lieu de partir de la société villageoise pour étudier les effets internes d'une action de vulgarisation sur le fonctionnement de cette société, nous avons commencé par étudier l'organisation chargée de l'intervention auprès des paysans, pour revenir ensuite aux effets de celle-ci sur la société villageoise.

Nous cherchions donc à analyser comment s'élaborait une pratique et une politique de la vulgarisation et sur quelle logique économique elles s'appuyaient. Notre étude se situait dans le cadre d'une recherche comparative sur le fonctionnement des organisations (2).

(*) Enseignant de sociologie à l'Ecole Nationale Supérieure Agronomique de l'Université de Madagascar. Tananarive.

(1) Dominique DESJEUX. — Le «*Fanjakana*», le paysan et le riz. Une organisation de développement agricole à Madagascar : le Groupement Opération Productivité Rizicole (G.O.P.R.). Rapport de pré-enquête — Tananarive, ENSA, septembre 1972, 100 p. multigr.

(2) Nous avons travaillé pendant deux ans au Centre de Sociologie des Organisations (C.N.R.S.) sur une recherche conduite par E. FRIEDBERG sous la direction de Michel CROZIER : l'étude du système de décision en matière de politique industrielle dans l'appareil administratif français.

Ce point de départ nous permet de reposer la problématique sur laquelle s'appuie, en général, les sociétés d'intervention dans les pays en voie de développement. Le plus souvent elles ne se posent pas, ou peu, pour des raisons pratiques, le problème de la cohérence et de la légitimité de leur rationalité technico-économique par rapport à la société villageoise sur laquelle elles interviennent. Leur légitimité vient du gouvernement qui les a fait venir.

Elles raisonnent comme s'il existait, « en soi », un impératif technique ou économique qu'il faudrait diffuser et organiser par la contrainte ou par l'incitation. L'objectif de ces sociétés se réduit à transmettre une « innovation technique », à permettre une « production maximum » et à atténuer une certaine « irrationalité » de la société villageoise. Le problème central devient donc celui de « la résistance aux changements ». En dehors des questions posées par les méthodes de vulgarisation et de technologie agricole, elles ne s'interrogent pas sur la nature et l'amplitude du changement social provoqué, ni sur la nature de la logique économique dont l'organisme d'intervention est porteur (1).

Or, en étudiant le fonctionnement interne de ces organismes et leur place dans le système politico-administratif national, on peut faire apparaître les conflits de rationalité qui les opposent à la société villageoise. Cela nous permet de déterminer les conditions sociologiques de réussite ou d'échec des opérations de vulgarisation.

Nous avons donc été amené au cours de notre enquête à dépasser le cadre empirique de l'organisation afin de déterminer les contraintes extérieures pesant sur son fonctionnement interne :

— **Quelle est la place et la fonction des sociétés d'intervention dans la logique du développement malgache** : celles-ci sont-elles les relais d'une volonté émanant de la société villageoise ou au contraire des groupes sociaux, autres que paysans, qui influencent ou contrôlent l'appareil administratif et les centres de décisions de l'Etat Malgache ? Quel rôle ont-elles plus particulièrement dans l'arbitrage que l'Etat Malgache pratique, ou ne pratique pas, entre les conflits d'intérêts qui opposent les villes aux campagnes (prix et impôts) ? Les sociétés d'intervention seront organisées et orienteront leurs objectifs suivant les choix qui seront faits pour répondre à ces deux questions.

— **Comment s'organise et se construit une opération de vulgarisation à travers le cas du G.O.P.R.** : quelle est la capacité d'adaptation et de survie du G.O.P.R. : est-il capable d'intégrer, à la fois, ses propres objectifs déterminés par le gouvernement malgache et ses sources de financement, et ceux de la communauté villageoise. La nature de ses circuits d'information par rapport à la réalité villageoise, le style dominant de son intervention, autoritaire ou incitatif, sa capacité à négocier les conflits internes provoqués par les différences de stratégies éventuelles, lui permettent-ils ou non cette intégration et donc d'évoluer et de s'adapter ?

— **Quel est l'effet de l'intervention du G.O.P.R. sur la société villageoise** : quels types de changements sociaux le G.O.P.R. va-t-il introduire dans la société villageoise ? L'introduction d'une technologie nouvelle, dépendant de l'installation d'un nouveau système de crédit, engage les paysans dans des échanges monétaires de plus en plus importants. Cela entraîne des changements dans le système de relations sociales de la société villageoise. Ceux-ci risquent de créer un effet de rejet de la part d'une partie des paysans menacés. Le G.O.P.R. aura d'autant plus de chances de réussite qu'il déterminera des objectifs et choisira un terrain d'action où les possibilités de conflits sociaux et de rejets seront les plus faibles.

(1) L'idéologie, en terme « d'innovation technique » et de « résistance aux changements » tient plus de la logique du système dans lequel les sociétés d'intervention s'insèrent que de leur pratique sur le terrain.

Ces trois thèmes-questions posent les limites du jeu dans lequel se situe le G.O.P.R. Dans le cadre d'un article, il ne nous était pas possible de développer l'ensemble de ces thèmes. Nous ne développerons pas le problème des conséquences sociales positives ou négatives provoquées par l'intervention du G.O.P.R. (1). Cependant nous verrons à travers son fonctionnement interne et le choix de ses objectifs comment le G.O.P.R. s'est organisé pour créer le minimum de distorsion sociale, nous verrons à travers son fonctionnement externe et le choix de ses objectifs nous nous proposons d'étudier les conditions institutionnelles et organisationnelles qui déterminent les possibilités de réussite ou d'échec du G.O.P.R.

I — LA PLACE DU G.O.P.R. DANS LE SYSTEME POLITICO-ADMINISTRATIF MALGACHE

La création et la mise en place du G.O.P.R. se situent dans un double contexte. Au niveau économique, 1965 est une période de crise de production rizicole. Au niveau politico-administratif, on assiste à un affaiblissement du ministère de l'Agriculture soit parce que certains secteurs touchant le monde paysan sont rattachés à d'autres instances administratives (coopératives, animation rurale, syndicats des communes), soit parce que se généralise sous la pression des sources de financement extérieures à Madagascar, le phénomène « grandes opérations » : SAMANGOKY pour le coton dans la vallée du Mangoky, SOMALAC pour le riz du lac Alaotra, O.P.R. pour le riz des Hauts-Plateaux, de la côte Est et du Nord-Ouest de Madagascar, etc. Celles-ci enlèvent, en tout ou partie, du contrôle direct du ministère de l'Agriculture malgache, de vastes zones agricoles et un nombre important de paysans composant la population active (près de 30 % pour l'Opération Productivité Rizicole (O.P.R.).

Tout s'est passé comme si, grâce à un consensus entre les membres du gouvernement et les directions des sociétés d'intervention, il était admis que le ministère de l'Agriculture n'était pas capable de prendre en main lui-même les problèmes du développement malgache. Il était donc nécessaire dans un premier temps de faire assumer la solution des problèmes urgents par des organismes indépendants de l'administration de Tutelle. Une « malgachisation » progressive des cadres et une reprise progressive du contrôle, par le ministère de l'Agriculture, devait se faire par la suite.

Cependant, « l'efficacité » à court et moyen terme, dont la « nécessité » était imposée par l'urgence de la crise alimentaire, risquait de créer une « balkanisation » des opérations de développement agricole (2), des réactions plus ou moins agressives de la part des fonctionnaires chargés des problèmes agricoles (3) et une résistance de la part des autres services administratifs.

De même si la nécessité d'une action concertée interadministrative se fait sentir, des conflits ou des oppositions peuvent facilement apparaître dans le cas du choix d'une solution de création d'organismes autonomes de l'administration. Les premières à résister ont été les préfectures et sous-préfectures. Celles-ci ne voyaient

(1) Cf. *op. cit.* Dominique DESJEUX « Le Fanjakana » 3ème partie : « la croissance des activités du G.O.P.R. ou l'essai de prise en charge d'un développement intégré : le cas de l'U.R.E.R. d'Ambositra », p. 58 à 91. Dans cette partie, nous avons essayé de mettre en relation le type d'innovation technique diffusé par le G.O.P.R. et son succès, ou ses problèmes, par rapport aux différents changements sociaux qu'ils provoquent dans la société villageoise.

(2) La C.E.A.M.P. (Centrale d'Equipe Agricole et de Modernisation du Paysannat), société publique malgache dépendant du ministère de l'Agriculture, avait le contrôle budgétaire d'un certain nombre d'opérations (G.O.P.R., fermes d'Etat, etc.). Mais l'ampleur de ses charges étaient telle qu'elle n'avait plus qu'un contrôle formel sur l'ensemble de ces opérations.

(3) Un ingénieur agronome français constatait en février 1972 dans une interview : « Actuellement, il y a un malaise politique évident. Cela se traduit par une xénophobie et un fort recul de demandes d'aides étrangères et surtout françaises ». Le contrôle *vazaha* des organismes d'intervention à Madagascar peut expliquer en partie cette réaction.

pas d'un bon œil s'implanter plusieurs centaines d'agents administratifs ne dépendant pas de leur juridiction. Des problèmes se sont aussi posés avec les services techniques : services de l'élevage pour les vaccins, ou services des domaines pour les problèmes fonciers, par exemple.

Cependant cette solution permettait de disposer rapidement d'un financement extérieur, de cadres de hauts niveaux et d'une technologie moderne. La création du G.O.P.R. dans le cadre de l'Opération Productivité Rizicole (O.P.R.) est le résultat de cette situation d'urgence. Celle-ci marquera de façon profonde la structuration et l'organisation du G.O.P.R.

1/ La mise en place du G.O.P.R. ou une solution de compromis (1)

Le G.O.P.R. ne s'est pas créé sans opposition ni sans réticence. Il est le résultat d'un compromis de fait (plus que négocié) entre les tenants d'une opération contrôlée entièrement par le ministère de l'Agriculture et du Paysannat, les étrangers qui devaient être engagés ne devaient avoir qu'un rôle de conseiller technique (l'organisme prévu devait être un service du ministère de l'Agriculture) (2) et les tenants d'une opération plus autonome du ministère autant par le contrôle que par le recrutement des cadres qui devaient composer la société d'intervention. En fait le G.O.P.R. sera dirigé pendant cinq ans par des cadres français, allemands, belges et italiens (3).

Les premiers tenaient plus du « groupe de référence » idéologique (« Lebrétiste », Action Catholique Indépendante, etc.) que du groupe de pression organisé. Leur opposition fut plus verbale qu'effective. Ils regroupaient : des hauts fonctionnaires malgaches du ministère de l'Agriculture, conscients du démantèlement de leur administration ; des fonctionnaires et ingénieurs français détachés dans la fonction publique malgache, soucieux de créer, après l'indépendance politique de 1960, les conditions d'une autonomie réelle et d'une prise en charge par le gouvernement malgache des problèmes de développement ; des experts étrangers craignant une opération imposant, aux paysans, des normes autoritaires et occidentales.

Les seconds représentaient le ministère de l'Agriculture de l'époque, espérant un financement important et rapide ; des sociétés d'intervention étrangères apportant leur expérience et leur aide technique ; et le Fonds Européen de Développement (F.E.D.) intéressé par la nouveauté de la solution proposée, et la rapidité avec laquelle elle pouvait être mise en place et obtenir des résultats.

a) La crise : 100 000 t de riz importé en 1965

Depuis 1960, la production de paddy tournait autour de 1 200 000 t pour une population de 6 000 000 d'habitants, sur l'ensemble de Madagascar. Sous l'effet d'une double poussée, le taux de croissance élevée de la population malgache (26 %), par

(1) Sur la création de l'Opération Productivité Rizicole, cf. Desjeux - D - Essais sur les processus de décision et les relations de pouvoir à l'intérieur du système politico-administratif malgache : Le lancement de l'Opération Productivité Rizicole (O.P.R.) - à paraître dans la *Revue Economique de Madagascar*.

(2) Cf. Ministère de l'Agriculture et du Paysannat — *Projet d'amélioration structurelle de la riziculture des plateaux*, août 1964, Tananarive, 55 p. multig.

(3) Evolution du total des cadres supérieurs et techniques étrangers au G.O.P.R. (et prévisions) :

66-67	67-68	68-69	69-70	70-71	72-73	73-74	74-75
34	33	33	29	21	10	6	3

an) et d'un taux d'urbanisation moyen (14 % par an), la période de soudure entre deux campagnes rizicoles devenait de plus en plus difficile. Pour la campagne rizicole 1965-66, le gouvernement malgache avait dû importer 100 000 t de riz, soit plus de 10 % de la production nationale (importation de 1971 : 46 000 t, et de 1972 : 70 000 t).

Il fallait donc choisir :

— sur quel objectif concentrer l'action : cultures vivrières pour les campagnes, ou commercialisation pour les villes. En choisissant la « productivité rizicole » on espérait faire d'une pierre deux coups : permettre la solution des problèmes vivriers ruraux, et créer les conditions de production d'un surplus de riz commercialisable vers les villes ;

— à qui confier le soin de mettre en place l'Opération Productivité Rizicole : au ministère de l'Agriculture ou à un organisme original et autonome ?

b) La solution technique : riziculture améliorée et vulgarisation de masse

En 1963, un essai de riziculture améliorée avait été lancé, avec succès, à Ambohidratrimo grâce à l'action de la S.A.T.E.C. (1) et la participation technique de l'Institut de Recherches Agronomiques de Madagascar (I.R.A.M.). Celui-ci sera la base technique sur laquelle se fondera l'Opération Productivité Rizicole (O.P.R.).

La solution préconisée sur les hauts plateaux (riziculture améliorée et vulgarisation de masse) apporte quelque chose de vraiment nouveau en matière de coopération internationale par rapport à l'aide traditionnelle sous forme d'ouvrages « en béton » bien visibles. Ceux-ci sont souvent inutilisés faute de crédits de fonctionnement ou de personnels qualifiés. Les décideurs internationaux du Fonds Européen de Développement (F.E.D.) sont séduits par cette innovation en terme d'investissement humain. Il était proposé une « amélioration » des modes de culture à partir de techniques très simples. Cela évitait les dangers d'une mécanisation à outrance ou d'une technique trop sophistiquée par rapport à la capacité technologique des paysans. Le projet de « vulgarisation de masse » semble permettre une meilleure efficacité que les projets proposés dans les années 1964-65. Ceux-ci sont fondés sur l'exemple, l'imitation et la « diffusion en tache d'huile » vers l'environnement à partir de « paysans-pilotes ». **L'abandon d'une technique qui privilégie l'incitation est compensée par la mise en place d'une technique plus directive mais plus rapide à court et moyen terme.** Elle est fondée sur un seul objectif : l'augmentation de la production du riz. C'est le G.O.P.R. qui est chargé de la mise en place de cet objectif sur les hauts plateaux d'Antsirabe à Fianarantsoa.

c) L'organisme d'intervention : le G.O.P.R.

À la naissance du G.O.P.R., le F.E.D. qui finançait l'opération n'était pas très favorable à la création d'une organisation dépendant directement de l'administration traditionnelle malgache, comme un simple service. D'une part, il craignait une certaine inefficacité liée aux phénomènes de « lourdeur administrative », plus spécialement en matière budgétaire. D'autre part, dans une moindre mesure, le nouvel organisme étant autonome, cela lui permettrait de mieux contrôler l'utilisation financière de son aide. Cependant, il était bien évident pour le F.E.D., qu'une fois la phase de lancement terminée, le personnel de direction du G.O.P.R. devait être malgachisé petit à petit.

(1) S.A.T.E.C. : Société d'Aide Technique et de Coopération (Société publique française).

La direction du G.O.P.R. était aussi favorable à la solution du F.E.D., dans la mesure où cela lui laissait une grande liberté de manœuvre dans la réalisation de son projet.

Le ministère de l'Agriculture, divisé, pauvre en cadre malgache de haut niveau, empêtré dans de lourds circuits de décision et dépossédé de ses prérogatives au profit d'autres ministères, devenait maître d'œuvre de l'opération, mais sans contrôle réel, du moins jusqu'en 1970.

L'Ingénieur en Chef d'Opération (I.C.O.) cadre français, détaché au ministère de l'Agriculture, était chargé de la coordination des opérations. Sa situation reflétait l'ambiguïté des relations entre le ministère de l'Agriculture et le G.O.P.R. Pour les uns, il n'était qu'un écran entre les demandes du ministère et la direction du G.O.P.R., pour d'autres, il représentait l'essai de mainmise bureaucratique du ministère sur l'opération.

Les structures du G.O.P.R. relèvent donc d'un compromis, qui, sans lever toutes les ambiguïtés, lui permet de fonctionner : création de structures malgaches de développement, les Unités Régionales d'Expansion Rurale (U.R.E.R) et dans un premier temps, direction du G.O.P.R. par des cadres étrangers, suivi d'une malgachisation progressive (consacrée en 1971 par la nomination d'un directeur malgache). Actuellement, les expatriés étrangers servent de conseillers techniques, sans rôle de direction.

Tout s'est donc passé comme si pendant les quatre premières années de sa mise en route, le G.O.P.R. avait été une opération de développement agricole malgache, hors du contrôle réel de l'administration chargée normalement de la politique de développement à Madagascar.

Il est possible que cette situation ait été un des facteurs de réussite dans l'action du G.O.P.R. Comparé à d'autres opérations similaires, en se fondant uniquement sur son objectif propre, augmenter la production de riz, le G.O.P.R. a atteint une réussite certaine.

Par contre, la généralisation des grandes opérations, dont le G.O.P.R. n'est qu'un cas, a probablement eu de graves conséquences sur le ministère de l'Agriculture. On peut faire l'hypothèse que la généralisation de ce phénomène, en l'affaiblissant, lui a enlevé une chance d'apprentissage de résolution des problèmes, et donc affaiblit sa capacité à élaborer des projets de développement. La malgachisation progressive a permis un certain apprentissage, positif en cas de réussite, mais cadeau empoisonné en cas d'échecs ou de difficultés.

Les difficultés de fonctionnement efficace de l'administration malgache sont autant dues à une structure bureaucratique et centralisée héritée du système français, qu'à la dépossession, puis à la malgachisation, de secteurs dont il aurait dû avoir la charge dès leur création.

2/ La situation paradoxale du G.O.P.R. dans le système administratif local, face aux paysans.

L'autonomie du G.O.P.R., par rapport à l'administration centrale, doit lui donner un avantage au niveau de son action sur le terrain : ne pas être lié, ni assimilé, au « fanjakana » traditionnel par les paysans. Cependant, cela peut lui poser des problèmes de coordination ou d'insertion par rapport au système administratif local soucieux de ses prérogatives et du respect des relations hiérarchiques administratives. La tendance à régler les problèmes locaux, en les faisant remonter au niveau de Tananarive, risque de faire dépendre certaines décisions, des bons ou des mauvais rapports que le G.O.P.R. aura établis avec les directions centrales du ministère de l'Agriculture.

Les U.R.E.R. sont considérées comme les structures de développement malgaches dans la mesure où elles suivent, de façon pyramidale et hiérarchique, le découpage administratif malgache, et plus spécialement celui de l'ancien ministère de l'Intérieur. (1) L'administration territoriale était pratiquement calquée sur le système français : 6 provinces, 17 préfectures, 93 sous-préfectures, et 800 cantons. Une U.R.E.R. correspond normalement à une préfecture, une Z.E.R. (Zone d'Expansion Rurale) à une sous-préfecture.

Les sous-préfectures étaient composées de cantons dirigés par un chef de canton nommé par le ministère de l'Intérieur et chargé de la récolte de l'impôt. Les maires et les chefs de village, formant la base du système territorial, étaient élus.

L'administration territoriale était surtout ressentie par les paysans comme une immense machine coercitive chargée de récolter l'impôt, avec l'appui de la gendarmerie si nécessaire.

L'ensemble du système politico-administratif était fondé sur un réseau de clientèle dans lequel s'imbriquaient les membres de l'administration locale nommés, les élus et les membres du Parti Social Démocrate (P.S.D. fondé par l'ancien président Tsiranana).

En calquant cette structure administrative, le G.O.P.R. héritait d'une lourde tradition de relation coercitive entre le paysan et l'administration, et ceci à son corps défendant. G. Althabe dans son livre « Opération et libération dans l'imaginaire » avait déjà soulevé cette ambiguïté : « [les experts agricoles internationaux] font comme si l'administration était un simple instrument d'exécution, neutre en quelque sorte, comme si elle était une matrice à réaliser leur projet. Il n'en est rien : elle replace obligatoirement les projets dans leurs rapports avec la population ».

Le G.O.P.R. avait, de fait, obtenu une certaine autonomie dans ses décisions, face au contrôle bureaucratique du M.A.E.R. (2). Autonome du système administratif au sommet, il se trouvait assimilé sur le terrain à ce même « fanjakana ». Althabe donne à ce mot un sens qui rend compte de la situation du G.O.P.R. : « le mot « fanjakana » désigne une réalité quantitativement et qualitativement beaucoup plus ample que le mot français administration par lequel il est généralement traduit. Appartient au « fanjakana » les agents administratifs, tous les Européens, tous les bureaucrates, même ceux des entreprises privées ; tous ces gens forment un monde extérieur qui exerce sa domination sur la population villageoise ».

Or, l'accent mis sur la productivité rizicole lui garantit, d'un côté, un type d'action peu autoritaire, puisqu'il ne touche pas au système foncier (dont la restructuration est le symbole de la domination du « fanjakana » par le paysan), mais de l'autre, l'introduction de l'engrais lié au crédit étant une technique nécessaire pour augmenter la production, il risque d'être assimilé au « fanjakana-impôt » au moment du recouvrement du crédit.

Dès sa création, le G.O.P.R. est donc pris dans une contradiction importante : il se sent distinct de l'administration traditionnelle coercitive, en implantant une méthode d'animation non contraignante, mais il participe par sa position dans le système politico-administratif local au même processus de domination et de destruction de la société villageoise.

L'analyse de la mise en place du G.O.P.R. tend à démontrer les limites du jeu et les contraintes auxquelles le G.O.P.R. est soumis pour réussir son action. Il a une marge de manœuvre très étroite qui risque d'être remise en cause par les contradictions du système économique, administratif et politique dans lequel il s'insère.

(1) Les Unités Régionales d'Expansion Rurale (U.R.E.R.) font suite aux essais de structuration du développement agricole avec les Secteurs de Paysannat en 1955 et les Secteurs de Développement Rural en 1961.

(2) Ministère de l'Agriculture, de l'Expansion Rurale et du Ravitaillement.

La démographie augmentant plus vite que la production, celle-ci étant un élément d'un ensemble plus vaste, le G.O.P.R. pourra-t-il se limiter à la seule productivité rizicole ? Ou devra-t-il prendre en charge d'autres secteurs d'activité, seul ou avec d'autres administrations ? Quelles seront ses capacités d'adaptation et de coopération dans un système de développement plus intégré ? Son rôle et son fonctionnement ne risquent-ils pas d'être largement remis en cause ? Le G.O.P.R. placé dans un ensemble plus vaste aura à faire face à de plus en plus de problèmes situés hors de son cadre d'action de départ soit par une reconversion, soit par son assimilation au système administratif, soit par sa disparition.

3/ Société d'intervention et développement malgache

En conclusion de cette première partie, nous voudrions essayer de prendre un peu de recul, par rapport au cas du G.O.P.R., afin de formuler quelques hypothèses sur la place des sociétés d'intervention dans le cadre des changements sociaux propres à Madagascar.

Historiquement, Madagascar a subi une crise de production de riz, liée à la croissance démographique, dans les années 1960-65. Cette croissance est un facteur mécanique de changement social qui sert de révélateur aux crises internes de la société villageoise et aux problèmes de l'opposition d'intérêt ville-campagne (1).

La société villageoise est soumise à ses propres problèmes et contradictions internes : accroissement démographique et sous-production vivrière, problèmes fonciers et structure de pouvoir familiale, etc. Elle tente de les résoudre soit par un accroissement des surfaces cultivables (rizières ou « tanety ») (2) soit par l'émigration temporaire ou même définitive. Le type d'immigration saisonnière, temporaire ou définitive varie souvent suivant le degré de crise de la société paysanne soit par manque de terres (cas des Betsileo par exemple), soit par l'accaparement des meilleures terres par le colonat étranger (cas des Antandroy face aux sisaliers dans le Sud, etc.). Ne pouvant résoudre de l'intérieur leurs propres problèmes, ils seront encore moins aptes à dégager un surplus de riz commercialisable permettant de résoudre le problème de l'approvisionnement en riz des grandes villes.

L'intervention de l'Etat devient donc nécessaire pour tenter de résoudre ce problème. Cette situation amène la mise en place d'un secteur administratif chargé du développement agricole. Mais le contexte de dépendance économique de Madagascar face à l'étranger, les luttes internes au sein du gouvernement, et la pauvreté en cadres formés amènent le gouvernement malgache à faire appel à une aide extérieure. **Les sociétés d'intervention seront les relais d'une politique élaborée par le gouvernement malgache pour répondre de façon prioritaire aux besoins alimentaires des villes et secondairement aux besoins vivriers des campagnes.** Suivant les zones écologiques rizicoles, ces deux objectifs ne seront pas forcément pris en charge par les mêmes sociétés. Certaines seront plus spécialisées dans les problèmes vivriers, comme le G.O.P.R., et d'autres dans la commercialisation soit vers les villes, soit vers l'extérieur comme la SOMALAC (exportation de riz de luxe, permettant l'achat de riz alimentaire). Mais toutes ont pour fonction : l'augmentation de la production de riz avec, à plus ou moins long terme, la création d'un surplus commercialisable.

Cet objectif passe par la diffusion d'un certain nombre d'innovations techniques, engrais pour le G.O.P.R., contrôle de l'eau systématique pour la SOMALAC, etc.

(1) Sur ce phénomène, cf. les pages de Marx dans *L'idéologie allemande* — éditions sociales, p. 29, p. 82 et sq.

(2) «Tanety» : colline.

Suivant, d'une part, l'objectif premier (vivrier pour les campagnes ou approvisionnement en riz pour les villes), et, d'autre part, la technologie dominante, les sociétés d'intervention préparent, plus ou moins rapidement, les paysans à entrer dans l'économie monétaire et de marché. L'installation d'un système de crédit B.N.M. pour l'achat de l'engrais, par le G.O.P.R., ou l'organisation de la vente du riz par la SOMALAC appuyée par le B.C.S.R. (Bureau pour la Commercialisation et le Soutien des prix des Riz et Paddy) vont introduire lentement pour le G.O.P.R., plus rapidement pour la SOMALAC, l'entrée des paysans dans l'économie marchande (1).

L'innovation technique diffusée par les sociétés d'intervention véhicule donc une rationalité économique qui porte en elle une charge plus ou moins forte de changement ou de destruction de la société villageoise. Celle-ci se fonde encore en grande partie sur une économie d'autoconsommation et de subsistance. Les conflits qui peuvent naître entre les sociétés d'intervention et les paysans ont plusieurs significations sociales. Ce ne sont pas des conflits liés à une exploitation de type « travail-propriété des moyens de production » (ceux-ci se retrouvent plus à l'intérieur de la société villageoise dans le développement du salariat ou du métayage). Ils sont liés soit à la création d'un certain nombre de paysans notables ou gros propriétaires lésés par une réforme foncière, soit, plus généralement, à un refus de la manipulation par des organismes étrangers au village.

Importé de l'extérieur, les sociétés d'intervention reproduisent à l'échelle de Madagascar un phénomène très développé dans les sociétés occidentales, celui des **grandes organisations manipulantes**. Aux conflits anciens de la société lignagère se superposent des conflits nouveaux contre « l'emprise de l'appareil social, armé de sa force d'intégration, de manipulation et d'agression » pour reprendre une phrase de Touraine (citée dans le contexte français). Elles sont manipulantes en ce sens qu'elles transforment les modes traditionnels d'exploitation et qu'elles introduisent une nouvelle logique économique qui peut remettre en cause la société villageoise et semble plus profiter à un « monde » extérieur aux intérêts du paysan. Elles sont souvent perçues comme le relais d'une « politique urbaine », (l'opposition collective de la société villageoise contre les « opérations » intégrées, peut masquer momentanément les conflits internes propres à cette société).

Cette « politique » est véhiculée par un ensemble d'acteurs sociaux : hauts fonctionnaires, ingénieurs, intellectuels, etc. qui reflètent les intérêts et la logique d'un développement qui ne va pas toujours dans le sens des intérêts des paysans. Leur fonction d'organisation du développement et du changement social exprime l'ambiguïté de leur position entre une « rationalité » technico-économique qui répond aux besoins d'un groupe social bureaucratique et urbain et les demandes de la société villageoise.

Quelle que soit cependant la position idéologique ou politique de ces « nouveaux intellectuels » ou « intellectuels d'action » pour reprendre un terme de Michel Crozier, ils sont d'accord pour constater que tout concourt à faire passer les paysans d'une économie de subsistance à une économie de marché, quelle que soit l'importance du conflit de rationalité provoqué par ce passage.

Carlo Barberis, directeur de l'IFAGRARIA, société d'intervention italienne, écrit dans *Terre Malgache* n° 13, 1972 : « Le développement agricole est une composante du développement économique. Il ne peut y avoir de progrès productif en agriculture sans l'emploi de moyens techniques que l'entreprise agricole ne peut produire toute seule et qu'elle doit par conséquent acheter. L'entreprise ne peut acheter ces moyens qu'à la condition de vendre au moins une partie de ses pro-

(1) Pour la SOMALAC, il faudrait introduire d'autres variables telle que la réforme foncière. Nous n'avons choisi que quelques grandes caractéristiques comparatives. Cf. aussi l'article de Manandafy Rakotonirina dans *Terre Malgache* n° 4, 1968, sur la relation entre le type d'intervention et le changement social provoqué.

duits ». Il termine son article en disant : « Il n'y a pas de doute que les **consulting** privés pour l'agriculture constituent les instruments d'intervention les plus appropriés dans les pays où la condition probable pour le démarrage économique est le dépassement de l'agriculture de subsistance ».

Dans une tout autre optique R. Manandafy, enseignant de sociologie à l'Ecole Nationale Supérieure Agronomique écrit (cf. **op. cit.**) « Définir les actions de développement revient à analyser la manière dont l'Etat organise l'introduction et la généralisation de l'économie de marché dans les communautés villageoises ».

Nous pensons donc que les échecs ou les réussites d'une opération de développement, ne dépendent pas de son style d'intervention, mais plutôt de la stratégie qu'elle aura choisie pour créer le minimum de changement social et économique dans la société où elle intervient. Les chances de succès technique d'une opération sont d'autant plus fortes qu'elle est conservatrice socialement (soit sous forme de **statu quo**, soit sous forme de reproduction).

Notre hypothèse est que la réussite du G.O.P.R. est liée : à un choix d'objectif limité : la production de riz ; à l'introduction d'un changement économique lent : la prise en charge du crédit et non pas de la commercialisation ; à la priorité donnée aux problèmes vivriers et non à l'approvisionnement en riz des villes. Mais ces atouts qui favorisent un changement social faible, et donc des risques de rejet moindre, sont garantis par un « coût organisationnel » assez élevé c'est-à-dire par la création d'une organisation rigide à capacité d'adaptation assez faible et donc à des chances de survie assez aléatoires en cas d'accélération des changements sociaux et économiques dans la société villageoise.

II — LE FONCTIONNEMENT INTERNE DU G.O.P.R.

Le problème qui nous intéresse dans le cadre de cet article, est celui de la relation entre l'organisation du travail au sein du G.O.P.R. et son efficacité par rapport à ses objectifs. Ceux-ci recouvrent une double réalité : les objectifs posés dès le départ de l'opération et pour lesquelles toute l'organisation a été construite ; les objectifs nouveaux apparus en cours d'opération et pour lesquels l'organisation n'est pas forcément adaptée.

Cela nous amène à poser trois questions :

- Quelle est l'efficacité réelle du G.O.P.R. ?
- Quelles sont les conditions de cette efficacité ?
- Quelles sont les capacités d'adaptation et d'évolution du G.O.P.R. ?

Pour la première question, il nous sera facile de répondre rapidement : les chiffres parlent d'eux-mêmes. Le G.O.P.R. a atteint 50 % à 70 %, en cinq ans des objectifs de production fixés dans son « contrat » de 1966 avec le gouvernement malgache. La marge d'incertitude est due à l'imprécision des techniques de contrôle des résultats ; la marge de 30 % est due aux aléas climatiques et aux difficultés rencontrées par le G.O.P.R. au cours de ces cinq ans. Par rapport à son « contrat productivité rizicole », on peut dire que le G.O.P.R. a atteint son but, compte tenu du domaine incertain dans lequel il travaille : l'agriculture.

TABLEAU I

Résultats globaux du G.O.P.R. sur cinq ans
(Hauts-Plateaux + Ambilobe)

Dispositif	66-67	67-68	68-69	69-70	70-71	
Secteurs	41	68	77	78	78	
Cellules	260	442	477	484	481	
R é a l i s a t i o n						
Action	66-67	67-68	68-69	69-70	70-71	
Nombre de riziculteurs F.N.	22 230	52 618	73 560	89 400	102 936	Nombre de riziculteurs total : 146 141
Surface améliorée (ha)	3 186	12 429	24 481	36 464	48 654	Surface rizicole totale : 109 968/ha
Engrais (t)	974	3 442	5 230	5 927	7 231	
Augmentation de production (t)	6 689	23 041	38 030	57 260	70 360	
Objectifs de production fixés en 1966-67 pour cinq ans (t)	2 000	19 600	45 000	...	100 000	

Sources : Rapports G.O.P.R. de 1966 à 1972.

Les effets de son action sur la société paysanne et la croissance démographique, « mangeant » au fur et à mesure les progrès de la productivité, provoquent l'apparition de nouveaux problèmes : diversification des cultures, commercialisation des produits agricoles, structuration du monde paysan, crédit, etc. Sous la demande ou la pression du dispositif servant de relais aux demandes des paysans, et du fait de la carence de certaines administrations ou des exigences d'organismes bancaires le G.O.P.R. a dû prendre en considération, ou même prendre en charge, un certain nombre de ces nouveaux problèmes.

La structuration du monde paysan est au centre de ceux-ci. Sa résolution conditionne la continuité de l'action du G.O.P.R. soit dans le cas d'un départ du G.O.P.R. (ce qui serait au fond sa vocation), pour éviter l'effondrement de plus de six ans d'efforts, soit dans le cas d'un réajustement des objectifs et de l'organisation du G.O.P.R., pour éviter le risque d'un rejet violent de la population. Or, la façon dont se sont organisés le travail et la formation à l'intérieur du G.O.P.R., pour atteindre les objectifs de production, ne semble pas adaptée à des objectifs plus qualitatifs. **Les conditions de la réussite du G.O.P.R. risquent de devenir les obstacles majeurs de son évolution.**

Dès 1968, les cadres du G.O.P.R. étaient conscients de l'impasse à laquelle le G.O.P.R. risquait de se heurter. M. Rabemanantsoa, alors directeur de l'U.R.E.R. d'Antsirabe écrivait en 1968 : « [L'action du G.O.P.R.] favorise l'apprentissage gestuel mais n'organise pas la paysannerie dans le sens de la professionnalisation » (1). En décembre 1971, le G.O.P.R. écrivait : « L'amélioration de la productivité rizicole reste pour la campagne 1972-73, l'objectif premier (2) et essentiel du G.O.P.R. ». Un peu plus loin, le rapport proposait « une recherche de l'organisation du milieu rural ». Pourquoi sur ce problème central, le G.O.P.R. ne peut-il dépasser le stade de la recherche et des intentions, et ceci après plus de 5 ans d'activité ?

Nous formulons l'hypothèse que : créé dans un contexte de crise nationale de la production du riz, le G.O.P.R. a fait porter son action prioritaire sur l'augmentation de la productivité ; pour arriver à ses fins, il devait mettre en œuvre des moyens d'action qui ne provoqueraient que le minimum de perturbation ou de changement social au sein de la société villageoise, sous peine de se voir rejeter. Pour ce faire, il a mis au point l'organisation de son travail suivant les deux caractéristiques suivantes : **spécialisation** des tâches et **normalisation** du travail poussées au maximum. Cela a favorisé un type d'apprentissage, des membres du personnel, adapté à l'objectif ; une organisation du travail et des circuits d'information, éliminant tout ce qui ne concourait pas à cet objectif

Mais cette spécialisation et cette normalisation, autour d'un seul objectif, ont entraîné la création d'un comportement routinisé de la part des membres du dispositif et la formation d'un organisme rigide et centralisé où les tâches de contrôle et de commandement l'ont emporté sur celle de la confrontation et de la négociation à l'intérieur du G.O.P.R. (3).

Le paradoxe du G.O.P.R. réside dans ce fait qu'il est une organisation à la fois rigide et efficace (quant à ses objectifs propres). Or, une organisation rigide provoque dans son fonctionnement interne des disfonctions et des conséquences inattendues par rapport à ses objectifs (cf. ci-dessous p. 87) qui risquent de les remettre en cause. Pour conserver son « efficacité », une organisation rigide, et donc à capacité d'adaptation faible, doit être implantée dans un milieu où l'environnement social est stable (ou provoquer le minimum de rejet ce qui revient au même dans la pratique). La rigidité du G.O.P.R. pose le paradoxe de son « efficacité » à court et moyen terme et le problème de sa survie à long terme face aux crises et aux pressions de l'extérieur. L'adaptabilité du G.O.P.R. sera conditionnée par son mode de négociation des conflits, et par le degré d'intensité de la crise production-démographie.

A — L'ORGANISATION DU TRAVAIL OU LA NORMALISATION RATIONNELLE DES TACHES

L'organisation du G.O.P.R. est fondée sur un postulat implicite : la rationalité vient d'en haut. L'organigramme du G.O.P.R. a été élaborée par des spécialistes en organisation et des ingénieurs agronomes. Ce sont eux qui vont donner la marque « rationnelle » du G.O.P.R. Sa mise en place se caractérise par une préparation technique très soignée (rapports, prévisions, travail en liaison avec la recherche, etc.), un agencement des services qui reflète la conception que les ingénieurs avaient pour organiser et normaliser la production et les différentes étapes de la culture

(1) *Terre Malgache*, n° 4, 1968.

(2) Souligné par nous.

(3) Le problème est vrai aussi avec les paysans. Le G.O.P.R. créé pour les paysans a été construit en dehors de toute participation aux décisions et de tout contrôle de la société villageoise. Sa survie est donc d'autant plus précaire qu'il n'existe aucun mode institutionnel de régulation des conflits entre le G.O.P.R. et les paysans.

du riz, et une connaissance pratiquement nulle du milieu social paysan où le G.O.P.R. devait intervenir (1). Le sens du mot rationalité a donc un sens bien précis dans ce contexte : il signifie une extériorité à la logique de la société villageoise.

L'organisation du G.O.P.R. est rationnelle en ce sens qu'un objectif technique est fixé et que l'agencement des services entre eux concourent à sa réussite. L'organisation reflète un découpage précis fait à l'intérieur d'une réalité sociale plus large : la société villageoise. La rationalité du G.O.P.R. se définit comme une réduction ou un « lit de Procuste » de la réalité sociale sur laquelle elle s'applique. La réduction est double : simplificatrice dans la mesure où se limitant aux problèmes techniques, elle n'intègre pas d'autres facteurs explicatifs ; limitative puisqu'elle n'intègre pas l'ensemble des activités du paysan (commercialisation, « tanety », élevage, etc.).

L'engrais nous paraît être le fondement de cette réduction de la rationalité à la production. **Tout se passe comme si le G.O.P.R., ayant choisi l'engrais comme innovation technique prioritaire pour atteindre son objectif de production, celui-ci devenait la variable explicative centrale autour de laquelle s'organise l'ensemble des éléments contribuant au fonctionnement du G.O.P.R.**

Traditionnellement, le paysan malgache des Hauts-Plateaux produit 1,5 t à 2 t/ha de riz en suivant trois étapes : le riz en pépinière, la préparation de la rizière, le repiquage du riz en foule. Le G.O.P.R. tente d'augmenter cette faible productivité par la diffusion d'un certain nombre d'innovations techniques simples. Celle-ci se fait grâce à la mise en place de normes et de règles qui servent à rationaliser le travail des vulgarisateurs. Ceux-ci sont chargés de les faire appliquer. La mise en place d'un plan de travail, le « calendrier cultural », la normalisation de l'utilisation de l'engrais et la création de trois dispositifs (vulgarisation, intendance, micro-hydraulique) sont les trois éléments qui concourent à la réussite de la diffusion de l'engrais.

1/ Le calendrier cultural

Le G.O.P.R. a élaboré un « calendrier cultural » qui essaie de régulariser et de planifier, dans le temps, les différentes étapes de la culture du riz, auprès des paysans. Normalement, le paysan qui décide de pratiquer la riziculture améliorée est tenu de suivre ce calendrier. Les vulgarisateurs sont formés grâce à des petites sessions, à convaincre le paysan de l'appliquer (2).

De nombreux aléas climatiques ou sociologiques risquent de mettre en cause ce calendrier. Or, l'ensemble des thèmes techniques proposés par le G.O.P.R. sont cumulatifs et nécessitent donc une application assez rigoureuse dans le temps. Un repiquage trop tardif peut remettre en cause les effets bénéfiques de l'engrais. Le G.O.P.R. essaie donc à la fois de faire respecter ce calendrier et de tenir compte des retards éventuels, souvent indépendants du paysan.

(1) Cette méconnaissance se traduit même au niveau des motivations des paysans : une enquête menée en 1965, dans un autre cadre, pour connaître leurs besoins, montre que ceux-ci ne mettent le riz qu'en douzième position. Ils demandent une aide prioritaire sur les cultures sèches et l'élevage.

(2) Vu par des observateurs, extérieurs, le G.O.P.R. a souvent une « image de marque » d'opération coercitive (notamment à cause de ce calendrier et des normes). En fait, le G.O.P.R. a choisi une méthode intégratrice mais incitative. Il a peu de moyens de pression, si ce n'est de jouer sur l'ambiguïté de son assimilation au « fanjakana ». Le paysan « rentre » au G.O.P.R. comme d'autres « rentrent en religion » : il accepte « librement » des règles contraignantes. La marge de liberté du paysan est déterminée par la capacité de pression des membres du dispositif du G.O.P.R.

2/ Normalisation de l'utilisation de l'engrais

Dans le cadre de ce calendrier, un certain nombre d'améliorations sont proposées suivant une codification précise. Celle-ci est élaborée à partir des différentes recherches et essais de l'I.R.A.M. :

La pépinière : « La pépinière améliorée doit être mise en boue avec une houe rotative et planée. Elle doit en outre recevoir :

- 15 t. de fumier (organique) par hectare,
- 0,725 unité d'azote par are,
- 1,4 unité de phosphore par are,
- 1 unité de potasse par are,
- 6 à 8 kg de semences par are.

Par cette méthode, le riziculteur peut économiser 100 kg de semences par hectare de rizière (1) (45 kg de semences au lieu de 150 kg). Par la suite, cette méthode sera celle qui remportera le plus de succès auprès des paysans à cause de l'économie de temps et d'argent qu'elle entraîne. Associée au repiquage en ligne, elle peut fournir au paysan entre 800 et 1 000 kg/ha de paddy supplémentaire.

Préparation de la rizière : la terre est mise en boue, soit après un labour, soit comme en pays betsileo, par piétinage des zébus ; puis elle est hersée et planée. Une fumure minérale de 300 kg NPK/ha (Azote - Phosphore - Potasse) introduite pendant la préparation doit fournir, suivant les normes I.R.A.M. 900 kg/ha de paddy en plus.

Le repiquage en ligne : on doit repiquer avec des plants de 30 à 35 jours après le semis de la pépinière. Il se fait en ligne distante de 20 à 35 cm à raison de 1 à 3 brins et distant de 9 à 10 cm sur les lignes. Le repiquage en ligne permet un sarclage plus fréquent à l'aide d'une houe rotative. Il donne un rendement de 200 kg/ha de paddy en plus.

Le contrôle de l'eau par la mise en place de petits barrages : 8 jours après le repiquage, le riz doit être mis en eau avec une nappe de 10 cm. Au 90^{me} jour, on monte la nappe d'eau à 20 cm. Simultanément il faut répandre de l'engrais azoté en couverture qui donne un rendement supérieur de 1100 kg/ha de paddy. Mais cela n'est possible que sur un sol bien drainé. La récolte a lieu 135 jours après le repiquage.

Entretemps, il ne faut pas négliger la lutte phytosanitaire contre les poux de riz notamment.

L'ensemble de ces thèmes, s'ils sont appliqués, permettent une augmentation de près de 3 t de paddy à l'hectare, dont l'engrais, comme effet, représente 95 %.

L'engrais, « produit stratégique » de la méthode est lui-même normalisé dans son utilisation : pour l'ensemble des Hauts-Plateaux une seule formule est choisie : 300 kg de NPK (Azote, Phosphore, Potasse) à l'hectare dans la proportion de 4 - 20 - 20 pour les rizières et de 11 - 22 - 16 pour les pépinières. Une seule exception, dans certains sols humifères, on peut se limiter à ne diffuser qu'un engrais phosphopotassique (PK). Chaque vulgarisateur est ainsi chargé de diffuser, dans le cadre d'un calendrier cultural précis, la même norme d'engrais, suivant les différentes étapes du riz, pour tous les paysans.

L'ensemble de l'organisation du G.O.P.R. va donc refléter cette priorité stratégique : la diffusion de l'engrais.

(1) Célestin Randrianarivelo — « Etude de la diffusion de la houe rotative dans la Z.E.R. d'Ambohitrano — Mémoire de fin d'étude — Tananarive — E.N.S.A. 1971, p. 33-34, multig.

3/ Les trois dispositifs de base

Le G.O.P.R. est organisé suivant une double structure : la première verticale, correspond à la division hiérarchique des responsabilités : direction générale ou « mission d'appui » d'un côté, U.R.E.R., Z.E.R., S.E.R. et cellules de l'autre. C'est une structure de direction et de coordination. Dans chaque U.R.E.R. un staff de direction remplit cette fonction. Il regroupe le directeur, les chefs de Z.E.R. et les techniciens.

La deuxième, horizontale, correspond à la spécialisation des tâches et à la division du travail pour atteindre les objectifs. C'est une structure fonctionnelle. L'élément central en est le dispositif de vulgarisation, au sein duquel travaillent les vulgarisateurs chargés du contact avec les paysans. **Ils ont pour fonction de diffuser auprès des paysans, les normes rationnelles élaborées par la direction du G.O.P.R.**

Deux dispositifs l'appuient : l'intendance pour l'approvisionnement en engrais et la préparation du crédit pour sa vente ; la **microhydraulique** pour créer les conditions techniques permettant la meilleure efficacité possible de l'engrais. Ils ont une fonction logistique dans le processus de diffusion de l'engrais.

Nous concentrerons notre analyse, principalement, sur le dispositif de vulgarisation, pivot central de la stratégie du G.O.P.R. Nous essaierons de montrer comment son rôle de « relais de diffusion des normes rationnelles » se traduit organisationnellement, et tout d'abord dans le système d'information du G.O.P.R.

B — LE SYSTEME D'INFORMATION OU LA PREDOMINANCE DE L'INFORMATION QUANTITATIVE SUR L'INFORMATION QUALITATIVE

L'information qui circule à l'intérieur du G.O.P.R. joue de nombreuses fonctions : elle permet à la direction de **connaître les résultats** de son action sur le terrain et donc de prendre un certain nombre de décisions, de réajustements, soit sur les objectifs de productivité, soit sur des objectifs nouveaux (décider de lancer la diversification « tanety », ou des essais de structuration du monde paysan) ; le fonctionnement des circuits d'information et la nature des informations véhiculées déterminent les modalités et le sens des décisions prises au niveau de la direction.

Créé dans un but précis, le G.O.P.R. aura donc à rendre compte des résultats de son action. L'information a donc aussi une fonction de **légitimation** auprès du gouvernement malgache et de sa source de financement : le F.E.D. Cette seconde fonction est d'autant plus importante par rapport au F.E.D. que le G.O.P.R. est formé d'un groupement de sociétés d'interventions étrangères dont la survie dépend des nouveaux contrats qu'elles pourront obtenir, notamment du F.E.D., dans d'autres pays.

La transmission des résultats, moyen de connaissance et de légitimation, est aussi un moyen de **contrôle** sur le travail du dispositif. Cela va déterminer les sanctions ou les récompenses que l'organisation fait peser sur son personnel.

La nature de ces sanctions positive ou négative va à son tour déterminer un type d'**apprentissage** à l'intérieur du G.O.P.R., conformément aux objectifs prioritaires dont la réalisation est nécessaire pour la légitimation de l'action du G.O.P.R.

L'ensemble de ces quatre fonctions : connaissances des résultats, légitimation, contrôle et apprentissage forment un tout qui permet de déterminer les contraintes qui pèsent sur le système de décision du G.O.P.R. ; la nature du système de décision permet à son tour de déterminer la capacité d'adaptation et donc de survie du G.O.P.R.

1/ Le processus d'élaboration du rapport d'année ou l'étude des circuits d'information comme moyen de connaissance et de légitimation du G.O.P.R.

Le G.O.P.R., au contraire d'une entreprise industrielle ou agricole, ne « produit » pas de biens de consommation ou d'équipement. Il ne le fait que par vulgarisateur interposé. Cependant, étudié du point de vue de son **fonctionnement interne**,

le G.O.P.R. « produit » de l'information, des normes et des règles. Par le biais de l'élaboration du « rapport d'activité annuel » nous allons essayer d'étudier l'information comme production privilégiée du G.O.P.R.

Pour aboutir à la « finition » de ce « produit » le G.O.P.R. organise ses circuits d'information suivant deux principes : division formelle des circuits d'information « ascendant » et « descendant » ; priorité donnée à l'information quantitative (1).

A l'intérieur du G.O.P.R., l'information est canalisée, filtrée et réduite suivant cette double logique. Les réunions sont les lieux où s'organisent et se « transforment » les informations. Les rapports écrits sont les moyens par lesquels elles sont véhiculées.

Au niveau du secteur (S.E.R.) il y a toutes les semaines des réunions entre les vulgarisateurs et le chef de secteur. Ils discutent des programmes de tournée, des résultats obtenus et des difficultés rencontrées. De cette réunion sort un **document écrit et chiffré** sur lequel on indique le nombre des paysans pratiquant la riziculture améliorée, le poids de l'engrais vendu, le nombre de petits matériels vendus, etc. Ce sera la base de l'information servant à établir un « **tableau de bord** » chiffré au niveau de la Z.E.R. (cf. tableau II ci-dessous).

TABLEAU II

Extrait de la première page du Tableau de bord pour le riz.

1	— Nombre de paysans pratiquant la pépinière améliorée
2	— Surface en pépinière améliorée (en ares)
3	— Surface de rizière améliorée (en ha)
	Surface de rizière améliorée en ligne (en ha)
4	— Surface améliorée + engrais de fond (en ha)
5	— Surface améliorée + engrais + N (Azote) (en ha)
	/..J
11	— Phosphate de fond (en tonnes)
12	— NPK 11 - 22 - 16 (en tonnes)
13	— NPK 4 - 20 - 20 (en tonnes)
14	— PK 0 - 21 - 16 (en tonnes)
	/..J
16	— Sulfate d'Ammoniaque (en tonnes)
	/..J
19	— Nombre de houes rotatives placées
	/..J
21	— Herses placées
	/..J

(1) Cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas au G.O.P.R. des circuits d'informations qualitatives, mais qu'ils sont d'une part, subordonnés aux circuits quantitatifs et que d'autre part, ils s'expriment à travers des circuits plus informels.

Il y a donc un premier niveau de réduction de l'information : d'une part, seules les informations quantitatives remontent vers le haut sous forme de document écrit, d'autre part, les informations qualitatives ne seront exprimées qu'à travers des réunions de travail. Les premières informations qualitatives écrites n'apparaîtront qu'au niveau U.R.E.R. Il existe donc un phénomène de filtrage et de distorsion de l'information du fait de la double procédure écrite et verbale (1). Les informations quantitatives pèsent d'un poids beaucoup plus lourd que les informations qualitatives dans la mesure où elles répondent mieux aux deux premières fonctions de l'information à l'intérieur du G.O.P.R. : connaissance des résultats et légitimation (2).

Au niveau des zones (Z.E.R.) il y a deux réunions tous les mois. Chaque réunion est spécialisée suivant un canal d'information précis. La première fournit les « informations ascendantes », c'est-à-dire celles qui communiquent le résultat de l'action sur le terrain ; la deuxième fournit les « informations descendantes », c'est-à-dire celles qui transmettent les directives de la direction du G.O.P.R.

Pendant les réunions « d'information ascendante » les chefs de zones et de secteurs établissent un premier « tableau de bord » dans lequel les indications de ventes d'engrais sont fondamentales. C'est en grande partie à partir des données sur l'engrais que sont calculés les résultats globaux de productivité du G.O.P.R. (cf. ci-dessous, p. 86).

Des réunions mensuelles, au niveau de l'U.R.E.R. rassemblent l'ensemble du staff de direction, qui inclue les chefs de zone. Un membre de la direction est souvent présent. C'est à ce niveau qu'apparaissent les premières informations qualitatives écrites. Parallèlement aux discussions sur les difficultés rencontrées, la synthèse du « tableau de bord » pour l'U.R.E.R. est réalisée.

Bien qu'au cours de ces trois étapes, l'information soit canalisée à travers deux circuits différents, il ne faut pas sous-estimer le rôle des réunions comme moyen d'exprimer les problèmes de fonctionnement interne ou d'intervention sur le terrain et donc de faire passer les informations qualitatives. Le fait qu'au moins un membre du niveau supérieur participe aux réunions du niveau inférieur permet un relatif passage de l'information qualitative du bas vers le haut. Cependant, la spécialisation des circuits d'information tend à affaiblir la capacité institutionnelle de négociation des problèmes et à remettre aux mains de la direction du G.O.P.R. la plupart des pouvoirs de décision tout au moins pour les directives de productivité (3).

D'autre part, la direction a d'autres circuits d'information qui lui permettent d'atteindre un certain seuil de connaissance des problèmes qui se posent au dispositif, au-delà duquel tout fonctionnement du G.O.P.R. deviendrait impossible du fait de l'augmentation des tensions et des crises, ou du fait d'une mauvaise adaptation des objectifs aux capacités du dispositif. Il existe donc des circuits qui permettent une certaine régulation des tensions au sein du G.O.P.R. : les réunions de direc-

(1) La distorsion s'amplifie quand on sait qu'aux niveaux cellules et secteurs, les discussions se font en malgache et qu'au niveau au-dessus, elles se font en français. Le double système de langue favorise là encore l'information quantitative, moins ambiguë qu'une traduction, mais plus réductrice.

(2) Le phénomène de réduction de la réalité sociale par la prédominance d'un circuit d'information quantitative est propre à de nombreuses organisations. Le rôle des sociétés d'études ou de sociologie est souvent de rajouter la « note humaine » et qualitative, qui permettra de légitimer ou de faire passer la priorité technologique. Cf., par exemple, le rapport de la sociologue Michèle Degran sur le G.O.P.R. fait en 1967, soit un an après sa création. Au G.O.P.R. ce phénomène est accentué du fait de son objectif de productivité qui « en soi » ne nécessite pas d'information qualitative. Cette réduction est donc contenue dans les objectifs d'action du G.O.P.R.

(3) Nous essayons actuellement de tester la part de contrôle de la direction dans le travail quotidien.

teurs au niveau de la mission d'appui, les séances de formation auxquelles participent les membres de la direction au niveau de l'U.R.E.R., les coups de téléphones, les lettres, etc. (1).

Nantie de cet ensemble d'informations, la direction du G.O.P.R. établit des résultats trimestriels qui permettent, enfin, d'élaborer le « rapport annuel d'activité » qui comprend entre 50 et 100 pages. Le nombre de riziculteurs pratiquant la méthode améliorée, les surfaces de rizières améliorées, les tonnages d'engrais vendus et l'augmentation de productivité, sont les quatre colonnes sur lesquelles le G.O.P.R. pourra asseoir sa légitimité, décider de ses objectifs de productivité et réorienter sa stratégie (2).

2/ L'engrais comme élément-clé du mode de calcul des résultats du G.O.P.R.

A Madagascar, les informations générales sont peu précises (sur les problèmes de surface de rizières, par exemple) suivant la source administrative (fiscale ou technique) à laquelle on s'adresse (de même sur le nombre d'habitants d'une région). Le G.O.P.R. a donc dû construire lui-même son système d'information statistique. Mais il s'est très vite heurté à des problèmes financiers, techniques ou organisationnels.

Pendant les deux premières campagnes 66-67, 67-68, le G.O.P.R. à cause de la surface relativement petite qu'il couvrait, a pu pratiquer une méthode de sondage assez rigoureuse et financièrement supportable.

La méthode consistait à prendre un carré de rizière d'un are, délimité dans la parcelle, dès le repiquage. Ensuite, on pratiquait une coupe et un battage du carré de sondage une fois le reste de la parcelle récolté. Enfin, on faisait une mesure de la récolte dans un récipient standard. On pratiquait ce sondage sur des cultures améliorées et sur des cultures traditionnelles (3).

La méthode était simple techniquement, mais se heurtait dès cette époque à la résistance des paysans qui ne voulaient pas que l'on sache très exactement ce qu'ils produisaient. Ils avaient peur du « fanjakana » et des impôts.

Par la suite, le G.O.P.R. a tenté de mettre au point un système de relevé de surface par photo aérienne, mais c'était assez coûteux. Il a même fait appel à une société spécialisée, mais les écarts entre les différentes sources chiffrées étaient énormes (4).

Le G.O.P.R. a renoncé à demander aux vulgarisateurs de faire eux-mêmes une estimation car ils sont à la fois juges et partis. Ils pourraient avoir tendance à surestimer les chiffres ou être limités techniquement pour les faire suivant des normes européennes. La mesure courante n'est pas le quintal à l'hectare mais le « daba », la « sobika », ou le « vata » (5), pour les paysans et les vulgarisateurs issus du monde paysan.

- (1) Nous sommes en train de tester l'importance de ces différents réseaux informels dans la régulation des tensions à l'intérieur du G.O.P.R.
- (2) L'information n'est pas un « produit rare » au G.O.P.R. Son originalité sociologique réside dans l'agencement de ses circuits et de la priorité donnée au quantitatif.
- (3) Rapport d'activité 1966-67 — G.O.P.R. multig.
- (4) « Pour mettre au point un service Topologique, il faudrait 500 M FMG » (Ingénieur — direction du G.O.P.R.).
- (5) « Daba » : récipient.
« Sobika » : panier.
« Vata » : 15 kg de riz.

Finalement, le G.O.P.R. a mis au point une méthode de calcul approximative à partir de modèles statistiques fondés sur les données suivantes :

— **Les pépinières** : chaque vulgarisateur note sur un cahier la surface en pépinière améliorée que chaque paysan prépare. Il donne donc une estimation de la surface de TK (1) améliorée.

Pour connaître la surface en FN (2) riz, on multiplie la surface de TK par un coefficient. Grosso modo, on sait que 5 ares de pépinières donnent 1 ha de riz.

— **L'engrais** : le deuxième chiffre sûr concerne la vente d'engrais. Les engrais sont vendus dans des magasins qui sont implantés jusqu'au niveau secteur.

Les normes de l'I.R.A.M. : l'Institut de Recherches Agronomiques de Madagascar donne des normes de rendement suivant les expériences qu'elle a menées sur le terrain-laboratoire :

- une pépinière améliorée donne entre 800 et 1 000 kg/ha de paddy en plus,
- sarclage à la houe : 200 kg,
- fumure minérale NPK 300 kg/ha : 900 kg/ha,
- azote en couverture 60 unités de N : 11 000 kg/ha,
- total : 3 000 kg/ha en plus.

A partir de ces normes, le G.O.P.R. calcule la production. On connaît la surface en pépinière et donc par extrapolation la surface en FN riz. On connaît la surface en FN riz et le tonnage des ventes d'engrais, et donc la production de paddy en plus.

Le calcul de la réalisation des objectifs du G.O.P.R. est donc le résultat d'un croisement entre des chiffres réels, donnés par le « tableau de bord » et des chiffres de rendement théoriques de l'engrais, calculés et expérimentés par l'I.R.A.M.

Dans cette situation d'incertitude, la garantie des résultats se fonde prioritairement sur la réalisation stricte des objectifs de vente d'engrais. La pépinière améliorée et l'engrais étant les principaux critères objectifs permettant de légitimer l'action du G.O.P.R., celui-ci exerce un contrôle d'autant plus fort sur le dispositif pour ces deux thèmes que sa survie en dépend (3) (4).

(1) TK = « taninketsa » : pépinière.

(2) FN = « fomba nohatsaraina » : méthode améliorée.

(3) Nous sommes en train de vérifier par questionnaire les conséquences de ce système de contrôle sur l'autonomie du dispositif d'une part, et sur la qualité de l'information de la direction d'autre part. D'après les premières réponses, il semble se dessiner le paradoxe suivant (ou « conséquence inattendue ») : plus le contrôle de la direction sur l'information quantitative est forte, plus les membres du dispositif sont autonomes dans leur travail quotidien. Les normes quantitatives sont devenues des écrans protecteurs entre la direction et les subordonnés. Le G.O.P.R. est rentré dans le cercle vicieux contrôle-information : moins il connaît la réalité sociale, plus il contrôle ; mais plus il contrôle, moins il obtient d'information pertinente. Le problème du G.O.P.R. n'est pas celui du contrôle en tant que tel, mais celui de la nature du système d'information contrôlée.

(4) Périodiquement, le F.E.D. ou le G.O.P.R. font des essais de rendement réel dans les exploitations encadrées par les U.R.E.R. Les polémiques sont souvent vives au vu des écarts de résultats (cf. le rapport Kestemont : « Premiers résultats des sondages effectués par le Contrôle Technique du F.E.D. dans des rizières des régions d'intervention de l'O.P.R. en janvier et février 1972 (récoltes dites « précoces » : « vary aloha », Bureau technique BELGROMA — Tananarive mai 1972, multig.).

C — L'IMPORTANCE DES PRIMES DANS LE SYSTEME DE CONTROLE ET D'APPRENTISSAGE DU G.O.P.R.

a/ Les moyens de contrôle

Tout s'est passé comme si le G.O.P.R. pour éviter de sortir de la marge de manœuvre étroite que son intervention avait en milieu paysan, afin d'éviter le rejet, institué un système de commandement et de décision centralisé et rigide. La normalisation des tâches et la spécialisation des circuits d'information en sont les premiers éléments, le contrôle par les directives et les primes le deuxième. Une définition stricte des tâches permet une meilleure « efficacité » tout en donnant une certaine garantie que le vulgarisateur ne sortira pas de son domaine réservé, du moins dans un premier temps.

La définition des tâches par le haut se concrétise d'une part, par ce que nous avons décrit ci-dessus (§ A et B), et d'autre part, grâce à un ensemble de « taratasy » (papiers) élaborés par la mission d'appui : directives en tout genre sous formes multigraphiées, fiches techniques préparées en français puis traduites en malgache pour le dispositif de base, réunions, etc.

Pour aboutir à l'application de ces directives, la direction a deux types de sanctions possibles : la mutation ou le renvoi des personnes, d'un côté ; les primes liées à la réussite des objectifs fixés, de l'autre.

En fait, le G.O.P.R. a peu de moyens de contrôle coercitif. D'après nos premières estimations, il ne semble pas que le **turn over** du personnel soit très important. Autrement dit, même si pour le personnel non fonctionnaire la menace du renvoi peut peser, il semble qu'en fait, elle ait été peu appliquée. Beaucoup plus subtile est la mutation. Il y a tout un système de négociation entre la direction et le personnel pour obtenir, soit le maintien, soit la mutation dans le meilleur endroit possible. Pour certains, Tananarive sera le but de leur carrière, pour d'autres, ce sera d'être nommé dans leur région d'origine près de leur famille, ou encore de quitter un poste pour incompatibilité avec d'autres membres de l'U.R.E.R. La direction peut donc jouer sur ces différentes motivations afin de faire passer dans les meilleures conditions possibles ses directives. Le jeu est très subtil, en tout cas au niveau des cadres, dans la mesure où interfèrent des amitiés, des liens familiaux (soit au G.O.P.R., soit dans d'autres administrations), des différences de nationalités ou de sociétés d'origines. La mutation reste un bon moyen de résolution des conflits au sein du G.O.P.R., pour la direction. Une opposition trop vive peut se traduire par des mutations « purgatoires » ou de prestige. L'anxiété ou les tensions qui peuvent naître de cette éventualité en limite cependant l'arbitraire et la fréquence.

Le deuxième moyen de contrôle sont les primes. Le G.O.P.R. a choisi d'introduire dans son fonctionnement un mode de direction par objectif. L'avantage de ce système est qu'il permet de corriger l'action en cours, en fonction des erreurs ou des succès. Il permet aussi un meilleur apprentissage de l'ensemble du personnel, en fonction de ses résultats. L'information quantitative, en donnant une mesure relativement exacte des résultats, s'adapte parfaitement à ce mode de direction.

Pour garantir la réalisation des objectifs, le G.O.P.R. avait institué, jusqu'en 1972, un système de prime à la réussite. En 1973, seul le dispositif de base continue avec cette disposition.

Pour celui-ci, la prime est biannuelle : l'une en décembre fondée en grande partie sur la vente d'engrais ; l'autre en juin après le recouvrement, auprès des paysans, du crédit ayant servi à l'achat de l'engrais. Sans être fondé uniquement sur l'engrais, celui-ci reste malgré tout le principal critère de calcul des primes (1).

(1) Pour s'en convaincre, il suffit de participer à quelques réunions où l'on assiste à une véritable émulation entre U.R.E.R., pour savoir comment a évolué la courbe des ventes d'engrais, les unes par rapport aux autres, ou pour essayer de mettre au point un système de présentation le plus avantageux possible par rapport à la direction.

La prime peut atteindre, annuellement, 7 000 FMG, pour un vulgarisateur dont le salaire mensuel est de 8 000 FMG en moyenne. L'enjeu est donc important pour lui. Le personnel du G.O.P.R. n'est pas opposé au système de prime. Mais comme sont pris en considération dans les primes, le nombre de paysans pratiquant la FN riz, et la surface de rizière améliorée qui semblent tous les deux arrivés à saturation, la pression du dispositif tend vers un changement des critères de calcul. Cette pression ne reflète pas un simple problème de saturation, elle exprime surtout les changements qui sont intervenus dans le système social et de production de la société villageoise. Ceux-ci demandent la prise en charge de nouveaux problèmes qui ne sont pas pris en considération par le système de primes. Les primes paraissent donc, dans un premier temps, comme une garantie pour la diffusion de l'engrais, et comme un garde-fou pour ne pas engager trop vite des actions non prévues par la direction. Dans un second temps, elles risquent d'avoir créé un certain type d'apprentissage qui risque de ne pas permettre le passage à d'autres objectifs.

b/ L'apprentissage

Le G.O.P.R. a apporté un très grand soin à la formation des vulgarisateurs. Il s'est heurté à deux obstacles : le niveau scolaire peu élevé des vulgarisateurs (niveau 7ème et 6ème en moyenne) ; l'âge des vulgarisateurs souvent plus jeunes que les chefs de famille paysanne. Il semble que ce deuxième problème se soit atténué par la suite (1).

La première contrainte légitime donc, en partie, la normalisation et la spécialisation des tâches qui facilitent un apprentissage rapide. De même, elle justifie la centralisation et la rigidité comme cadre de formation. Cependant à moyen terme, cela risque de créer une routinisation fondée sur un « apprentissage gestuel » uniquement.

Dans chaque U.R.E.R., il existe un service de formation. Celui-ci est chargé de montrer aux vulgarisateurs comment appliquer, suivant les normes établies, les différentes phases de la riziculture améliorée : pépinière, planage, repiquage, sarclage, etc. Le vulgarisateur est chargé, à son tour, de reproduire auprès des paysans, la technique mise au point par le G.O.P.R. grâce à la méthode de l'arche. Sa caractéristique principale est de faire apprendre aux paysans les gestes que nécessite la nouvelle technique (utilisation d'une planeuse, d'une houe rotative, d'une corde pour le repiquage, etc. . .). Cependant, les dernières fiches techniques sur le riz ont fait un très gros effort pour expliquer le pourquoi des différentes opérations. Des visites faites par les paysans sur des champs-pilotes se chargent de démontrer, après discussion, l'avantage de la riziculture améliorée.

Le G.O.P.R. se développant, le nombre de paysans suivis par chaque vulgarisateur augmentant, les ventes d'engrais progressant, le vulgarisateur se trouve soumis à une charge de travail de plus en plus forte qui l'amène à privilégier les tâches rentrant dans le calcul de la prime. Or, dans son plan de travail, la diffusion de l'engrais prend une place prépondérante.

L'instruction des dossiers de crédit se fait de juillet à novembre soit 5 mois, et la période de recouvrement d'avril à juin soit 3 mois. 8 mois sur 12 sont donc consacrés de façon plus ou moins intensive aux problèmes de l'engrais. Or, la prise en charge du crédit par le dispositif du G.O.P.R. entraîne l'apprentissage des relations ambiguës entre le vulgarisateur et le paysan. Dans la première période, le vulgarisateur est demandeur et cherche à se mettre bien avec le paysan pour obtenir le maximum de contrats. Dans la seconde période, il menace le paysan récalcitrant pour recouvrer le maximum de remboursement.

(1) Notre premier échantillon d'enquête auprès des paysans ne paraît pas soulever le problème de façon significative. Les paysans insistent plus sur la qualité des relations humaines et la compétence. Celle-ci peut masquer un reproche implicite contre la jeunesse, mais ce n'est pas encore évident.

La surcharge de travail augmentant, la prime déterminant ses choix, le vulgarisateur sera-t-il prêt à passer à d'autres tâches, nécessité par l'évolution de la société paysanne, alors même qu'il en est conscient.

Routinisation et apprentissage gestuel du personnel d'un côté, et assimilation au « fanjakana » de l'autre, par le recouvrement du crédit, sont deux contraintes qui rendront plus difficile le passage du G.O.P.R. vers les problèmes de structuration du monde paysan.

CONCLUSION

L'ensemble des règles et des normes développées par le G.O.P.R., la nature du contrôle qui y est associé et le type d'apprentissage qui en découle marquent les limites organisationnelles de la capacité d'adaptation du G.O.P.R.

La limitation des objectifs aux problèmes du riz, les caractéristiques des paysans pratiquant la FN riz, le type de technologie diffusée et son efficacité délimitent les conditions du succès du G.O.P.R.

Se limiter aux problèmes du riz permettait d'échapper aux problèmes fonciers. Les rizières sont déjà largement cadastrées. La propriété étant individuelle, cela ne posait pas le problème des groupes ou des associations en milieu paysan, du moins au niveau de la technique de production. Celui-ci se pose surtout pour la commercialisation qui n'est pas prise en charge par le G.O.P.R.

Les paysans favorables à la FN riz ont deux caractéristiques. Ils se situent en majorité dans les zones où la crise de la production, liée à l'étroitesse des vallées, est forte ; ils se recrutent parmi ceux qui ont, soit un minimum monétaire leur permettant des investissements (fonctionnaires retraités, anciens combattants, etc...), soit un minimum de terre permettant de rentabiliser les investissements (les paysans cultivant entre 30 et 80 ares). (1) (2).

L'augmentation de productivité, et donc de revenu, étant somme toute limitée elle ne risque pas de remettre en cause le système social de relation de pouvoir fondé sur la richesse et la capacité à fournir du crédit monétaire aux autres paysans.

Au niveau technique, l'introduction de la **microhydraulique**, malgré un certain nombre de difficultés matérielles, n'offre pas de grands obstacles dans sa diffusion, dans la mesure où il existe déjà un système institutionnel d'arbitrage du contrôle de l'eau dans la société villageoise.

Le **repiquage en ligne** transforme le système salarial en enlevant aux femmes une source de revenu : le désherbage des rizières en système traditionnel est pratiqué par elles ; avec le repiquage en ligne, ce sont les hommes qui passent la houe rotative.

L'**engrais** porte la plus forte charge de changement social du fait du système de crédit qu'il nécessite. Mais là encore, les chances d'évolution sociale sont beaucoup plus faibles que dans l'organisation des circuits commerciaux.

(1) Au-dessus, les gros propriétaires ne sont pas intéressés par la FN riz, leur production est suffisante, en dessous, la taille des rizières est trop faible pour rembourser les crédits permettant l'investissement.

(2) La FN riz est moins pratiquée aux alentours des villes dans la mesure où une culture de légumes est plus rentable en terme de commercialisation.

Mais la démographie augmentant, les problèmes de production se posent de nouveau de façon aussi cruciale au bout de cinq ans. Le G.O.P.R. a donc tenté de mettre en place un début de diversification « tanety » et de structuration du monde paysan (1). Mais les problèmes sont beaucoup plus complexes ; techniquement, la vulgarisation porte sur plusieurs produits (maïs, haricot, manioc, oranges, etc..) ; elle prépare à une association culture-élevage ; elle demande une spécification et une diversification des doses d'engrais. Socialement, elle touche à un système foncier beaucoup plus complexe où voisinent propriété traditionnelle et domaniale. Elle nécessite une association beaucoup plus étroite avec d'autres ministères : animation rurale pour la restructuration, service de l'élevage pour la couverture sanitaire nécessaire aux porcs ; service des domaines pour régler les litiges fonciers ; préfecture ou sous-préfecture pour arbitrer les conflits, etc... Il faut mettre sur pied des circuits de commercialisation et donc des associations, etc.

Enfin et surtout, la diversification préparant les voies à un système de développement intégré : rizière-tanety, crédit-commercialisation, structuration du monde paysan, etc. Elle porte une charge de changement social beaucoup plus forte.

La structuration des tâches et le système de décision et de négociation du G.O.P.R. lui permettent-ils de prendre en charge ces nouvelles tâches ? La situation est d'autant plus grave que ces nouveaux problèmes arrivent au moment où le G.O.P.R. applique la malgachisation quasi-totale de ses cadres, et où Madagascar subit des transformations fondamentales dans l'organisation de ses structures territoriales ; redéfinition du rôle des fonctionnaires dans un sens non de contrôle mais d'animation et une importance prioritaire donnée au « Fokonolona » et donc un essai de donner aux paysans les moyens de contrôler leur propre développement.

Le G.O.P.R. a rempli une fonction importante ; servir de « parachute social » à une masse de paysans menacés par la faiblesse de la productivité rizicole traditionnelle. Peut-il maintenant prendre un nouveau tournant qui nécessite une redéfinition du style de relations humaines et de décision à l'intérieur du G.O.P.R. ; une possibilité de contrôle des objectifs par les paysans ; une redéfinition des relations entre le ministère du Développement Rural d'un côté, et les diverses administrations concernées de l'autre. C'est à la mesure des réponses apportées à ces questions que l'on pourra déterminer les capacités de changement réel du G.O.P.R. et donc sa capacité à répondre aux besoins de la société villageoise. (2).

(1) Le F.E.D., source principale de financement, a longtemps été opposé à la diversification.

(2) Du fait des événements de mai 1972 à Madagascar, et de la réorganisation du ministère de l'Agriculture, le G.O.P.R. a rencontré de grosses difficultés et des retards importants dans ses commandes d'engrais. Il est donc probable que le G.O.P.R. passera par une phase difficile pendant la campagne 1973-74, qui ne sera imputable ni au départ des sociétés d'intervention, ni encore moins à la malgachisation.