

Journées de la SFER 2005

Les institutions du développement durable des agricultures du Sud

Montpellier : 7-8-9 novembre 2005

Histoire inachevée de la régulation du marché du riz pour un développement durable à Madagascar

Marie-Hélène Dabat ¹, Olivier Jenn-Treyer ², Louis Bockel ³,
Simon Razafimandimby ⁴

¹ CIRAD dabat@cirad.fr, ² Consultant indépendant olivier.jenn-treyer@netclub.mg,
³ FAO Louis.Bockel@fao.org, ⁴ FOFIFA simon_razafy@yahoo.fr

Résumé

L'envolée récente des prix du riz à Madagascar, fortement impulsée de l'extérieur, a mis en évidence la nécessité de rénover le mode de régulation de la filière. La sortie de crise vers une trajectoire d'accumulation du capital repose sur l'émergence de compromis institutionnalisés entre agents de la filière. Le nouveau cadre de régulation à construire limite l'intervention de l'Etat à la création des conditions favorables au fonctionnement d'un marché libre et en voie d'organisation.

Abstract

The latest rise of rice price in Madagascar, chiefly due to external reasons, highlights the necessity of renewing the sector regulation mode. Exiting crisis towards a capital accumulation process implies the emergence of institutionalized compromises between main actors of the sector. The new regulation framework to be built limits the State intervention to provide good conditions for free market improvement.

Mots-clés

Politique publique, marché, filière, riz, Madagascar

Key words

Public policy, market, commodity chain, rice, Madagascar

Histoire inachevée de la régulation du marché du riz pour un développement durable à Madagascar

Marie-Hélène Dabat, Olivier Jenn-Treyer, Louis Bockel, Simon Razafimandimby

Introduction

A Madagascar, le riz est au cœur de la vie économique, sociale et politique, et ce depuis l'unification nationale, dont le principal initiateur, le souverain Andrianampoinimerina (1786-1810) avait déjà comme programme politique principal : « la mer sera la limite de ma rizière ». L'inscription du riz, élément central de la souveraineté malgache, au sein d'un environnement international incertain, a toujours été difficile à appréhender, que ce soit par l'Etat ou la population. Aussi, l'histoire du secteur rizicole à Madagascar se caractérise par un perpétuel mouvement de balancier entre l'ingérence de l'Etat et des tentatives de régulation par le marché, entre la défense d'un prix acceptable par le consommateur et le soutien des prix aux producteurs.

La filière riz malgache est structurellement peu performante dans le sens où elle donne lieu à une accumulation limitée du capital. Les politiques publiques de développement sectoriel et rural, à finalité d'atténuer les contraintes physiques, techniques et socio-économiques à une amélioration de la productivité rizicole¹, sont à questionner sous l'éclairage de la « crise fondatrice » que le pays vient de traverser en 2004-2005. Aujourd'hui, quelles nouvelles règles du jeu et quel partage des rôles entre les principales institutions de régulation que sont l'Etat et le marché sont à même de donner une impulsion vers la croissance au secteur et à l'ensemble de la filière rizicole ?

Le regard que nous nous proposons de porter ici est une analyse institutionnelle des modes de régulation de la filière riz malgache au cours de plusieurs décennies jusqu'à une situation de crise récente qui a stigmatisé l'intervention directe de l'Etat sur le marché. Le cadre directeur que nous avons choisi est celui de la théorie de la régulation (Aglietta 1976, Boyer 1986 et 1995) qui analyse l'ensemble des régularités assurant une progression générale et relativement cohérente de l'accumulation du capital, c'est-à-dire permettant de résorber ou d'étaler dans le temps les distorsions et déséquilibres qui naissent en permanence du processus lui-même.

Les mécanismes d'un nouveau mode de régulation sectoriel, qui à la fois favorise l'expansion économique, évite les chocs sociaux et préserve les capacités de choix des acteurs, restent à trouver à Madagascar. L'apparition récente d'un nouvel outil de pilotage de la filière, basé sur la recherche de compromis institutionnalisés entre satisfaction des consommateurs et incitation des producteurs, reposant sur un partenariat public/privé et matérialisé par la mise en place d'une plateforme de concertation entre acteurs, pourrait favoriser les choix économiques et sociaux équilibrés favorables à une recomposition durable de la filière et du marché rizicoles.

Le riz à Madagascar : un véritable enjeu de développement durable

Malgré de faibles performances économiques, l'importance du riz à Madagascar, élément central de la structuration économique et sociologique du milieu rural, en fait un secteur privilégié pour atteindre les objectifs économiques, sociaux et écologiques du développement durable.

Faible compétitivité et paradoxe des prix

La riziculture, est peu performante dans le sens où elle donne lieu à une faible accumulation du capital. En dehors de quelques greniers à riz, la majorité des exploitations sont de petite taille, ont une

¹ Parmi les principales contraintes figurent la faible utilisation de variétés améliorées et d'engrais, la mauvaise maîtrise de l'eau, la faible diffusion des innovations techniques, l'accès réduit au crédit, le manque d'infrastructures de transport, l'insécurité rurale, la taille réduite des exploitations, l'insécurité foncière...

capacité d'investissement réduite, sont peu insérées au marché et poursuivent des objectifs d'auto-subsistance.

Le rendement officiel stagne en moyenne à 2 t/ha malgré des disparités importantes selon les systèmes de production et les régions. La comparaison avec d'autres pays où le riz est la culture vivrière principale, met en évidence la faiblesse des résultats malgaches, à la fois en terme absolu, mais également en terme de progression. Ainsi, alors que les rendements en Indonésie et à Madagascar étaient comparables au début des années 70, l'écart entre les deux pays est actuellement de l'ordre de 2,5 t/ha. De la même façon, les rendements au Mali ont actuellement rattrapé les rendements malgaches alors qu'ils étaient à moins de 1 t/ha au début des années 70.

Outre le rendement, d'autres indicateurs sont aussi peu convaincants. Certains de ces indicateurs, pouvant paraître assez généraux, sont en lien avec les résultats décevants du secteur rizicole étant donné sa place dominante dans l'économie rurale du pays :

- le niveau des prix réels en 2000-2003 est similaire à ceux antérieurs à la libéralisation du marché (années 80) montrant que la productivité ne s'est pas améliorée entre ces deux périodes² (Minten et al., 2005) ;
- les fortes variabilités saisonnière et annuelle des prix continuent à avoir un impact dépressif sur le pouvoir d'achat de la population dans l'impossibilité de stocker³ (Dorosh et al., 2005) ;
- la disponibilité en riz par habitant est passée de 180 kg/hab. au début des années 60 à 100 kg/hab. à la fin des années 90 ;
- la productivité du travail est beaucoup plus faible que dans les pays riziocoles asiatiques (Bockel et al. 2001, Bockel 2003) ;
- les années récentes se sont caractérisées par des niveaux d'importation de riz élevés (2000, 2001, 2003)⁴, qui traduisent le décrochement sur longue période de l'offre (stagnation de la production) par rapport à la demande (augmentation de la population de près de 3% par an) ;
- plusieurs diagnostics ont montré en 2004-2005 l'état dégradé de l'outil de production rizicole et notamment des infrastructures hydrauliques (Banque Mondiale, AFD, IWMI, BRL...);
- des études récentes pointent l'importance de la paupérisation rurale et de l'insécurité alimentaire difficiles à éradiquer (FOFIFA, INSTAT, PAM, FAO, CRS, Cornell University...).

Le paradoxe des prix auquel le pays doit faire face est que les consommateurs urbains achètent le riz à des prix significativement plus élevés que le cours international alors que les producteurs vendent leur paddy à un prix en dessous des coûts à l'étranger. Le riz malgache n'est pas compétitif, ce paradoxe peut s'expliquer par l'intervention de l'Etat sur le marché du riz (fiscalisation des importations) et l'importance des coûts de transaction (Minten et al., 2005). Les coûts de transport élevés à l'intérieur et en provenance de l'extérieur du pays, l'insécurité rurale et les vols de produit, l'accès limité au crédit, notamment pour le stockage et d'autres contraintes au sein de la filière, sont à l'origine de coûts de transaction élevés qui tirent à la baisse les prix au producteur et limitent la commercialisation. Le manque d'institutions facilitant la contractualisation entre acteurs et la résolution des conflits empêche une bonne coordination des agents au sein de la filière riz.

² Contrairement à d'autres pays comme le Bangladesh par exemple.

³ 46% des ménages malgaches sont des acheteurs nets de riz, 19% seulement sont vendeurs nets et 11% sont autosuffisants

⁴ Plus de 10% de la production nationale et de l'ordre de 25-35% du volume commercialisé.

Des enjeux économiques, sociaux et écologiques

Le riz à Madagascar, au cœur des actions privées et publiques, a un impact inégalé sur la croissance économique, la sécurité alimentaire, la lutte contre la pauvreté et la préservation de l'environnement.

Le riz, outil de développement économique

Madagascar est une économie fondée sur le riz comme l'ont montré plusieurs études (le Bourdieu 1974, Roubaud 1997, FOFIFA/IFPRI 1998, UPDR/FAO 2000, Minten et Zeller 2000, Razafindravonona et al. 2001, Bockel 2002, Frasin 2002, World Bank 2003). La population agricole constitue près de 80% de la population active totale et 85% des exploitants cultivent du riz ; cette céréale est la principale culture en termes d'occupation de la superficie agricole pour les $\frac{3}{4}$ des communes malgaches et la principale source de revenu des ménages dans 45% des communes ⁵.

La production nationale de paddy a officiellement dépassé 3 millions de tonnes en 2004 ⁶. Elle génère un volume disponible pour la consommation de 2,8 millions de tonnes de paddy, soit presque 2 millions de tonnes de riz décortiqué. Plus de 60% de la production est destiné à l'autoconsommation, aussi la filière riz est-elle peu intégrée au marché (UPDR-FAO, 2000). Les importations représentent actuellement environ 10% de la production nationale et le riz commercialisé, local ou importé, approvisionne à 60% le milieu urbain.

Les performances de la filière déterminent de manière significative le dynamisme du secteur agricole et de l'économie nationale. Sa valeur ajoutée économique directe, calculée en 1999, ⁷ contribue à hauteur de 12% au PIB national et de 43% au PIB agricole en termes courants (Dabat, 2002) ⁸. Les seuls revenus d'exploitation rizicoles familiaux affectaient ainsi une population rurale et urbaine de près de 10 millions d'habitants dans un pays qui en comptait à peine 15 en 1999.

Le prix du riz, facteur d'équité sociale ?

Le riz est la principale denrée alimentaire dans la plupart des régions malgaches. Leur sécurité alimentaire est fortement liée à l'abondance des récoltes ainsi qu'au niveau et à la stabilité des prix. Les situations de pénuries, le plus souvent dues à des facteurs naturels (cyclones, fortes pluies, sécheresse...), ont un impact immédiat sur l'approvisionnement des marchés et les rations alimentaires. L'augmentation des prix réduit le pouvoir d'achat des consommateurs nets de riz et diminue leur consommation. *A contrario*, une baisse des prix touche les vendeurs nets de riz et décourage la production. Les fluctuations saisonnières pénalisent même les ménages autosuffisants en riz qui généralement vendent à la récolte à prix bas et achètent du riz plus cher à la soudure.

Ainsi, les marchés rizicoles jouent à Madagascar un rôle majeur sur les revenus des producteurs (environ 60% de la population) et le niveau de vie des consommateurs (la population en entier) par le biais des prix. D'où l'intérêt de rechercher une plus grande efficacité du fonctionnement des marchés rizicoles.

Les enjeux sur le plan écologique

La demande croissante en riz et l'augmentation de la pression foncière sur les terres inondées liées à la croissance démographique et à la stagnation de la productivité des zones irriguées, conduisent au développement d'une riziculture pluviale sur les collines. Celle-ci présente l'avantage de ne pas exiger d'aménagements coûteux comme c'est le cas pour les cultures irriguées ou l'exploitation

⁵ Le riz est moins important à l'Est du pays où dominent les cultures de rente et dans le Sud où pour des raisons climatiques le maïs et le manioc sont plus répandus.

⁶ Les chiffres officiels du MAEP sont de 3.030.000 t de paddy (3,4 millions de t sont annoncés pour 2005) mais certains observateurs remettent en question la validité de cette évaluation.

⁷ Afin de l'évaluer, la partie autoconsommée du paddy a été valorisée au prix du marché départ producteur.

⁸ A titre de comparaison, la filière crevette (baptisée « l'or rose » de Madagascar pour ses apports en devises étrangères) représente moins de 1% du PIB (Henry et al., 1998).

des bas-fonds et peut dans certaines conditions offrir des rendements aussi élevés que la riziculture aquatique. Cependant, l'érosion et le ruissellement associés à ce type de culture ont tendance à engendrer la dégradation des sols des collines et à causer des dégâts par ensablement sur les infrastructures en aval. Ces systèmes pluviaux, s'ils sont conduits de façon conventionnelle avec labour, ne permettent pas, du fait de la fragilité de l'écosystème, d'atteindre l'objectif de durabilité.

Le développement de solutions adaptées aux conditions agro-climatiques et socio-économiques locales qui soient économiquement rentables et facilement applicables, tout en préservant l'environnement, paraît donc un enjeu capital pour le pays. Les techniques agro-écologiques de « semis direct sur couverture végétale permanente » ou SCV peuvent contribuer à relever ce défi (Chabierski et al., 2005). Madagascar a fait le choix d'introduire récemment ces techniques au sein des systèmes culturels. Les résultats de la diffusion de ces systèmes dépendent cependant de plusieurs facteurs : la mise au point de variétés et techniques culturelles diversifiées et appropriables par les communautés paysannes ainsi que l'existence d'un environnement économique favorable à leur adoption, facilitant notamment l'accès aux intrants, au crédit et aux marchés.

De l'Etat au marché, du marché à l'Etat

Le principal point d'ancrage des politiques à Madagascar demeure le prix du riz, l'Etat intervenant pour stabiliser les prix afin de satisfaire les consommateurs, encourager la commercialisation du riz et stimuler les riziculteurs.

En accordant dans ses analyses une place essentielle à l'histoire et aux institutions, la théorie de la régulation fournit une grille de lecture particulièrement intéressante. Cette partie montre la lente évolution des modes de régulation depuis un pilotage unilatéral (forte étatisation jusqu'au milieu des années 80 vers une forte libéralisation de la filière jusqu'au début des années 2000, Dabat et al. 2004). La période visitée se termine par une « crise fondatrice » récente sur le marché du riz qui a pointé une intervention peu efficace de l'Etat car créatrice de comportements d'attentisme et de repli des agents de la filière et la nécessité d'un rééquilibrage des rôles dévolus à l'Etat et au marché.

Les années 60 à 80 : l'interventionnisme peu efficace de l'Etat

A Madagascar, le riz a toujours été considéré par l'Etat comme un produit stratégique, capable de mettre en danger sa stabilité politique. Aussi, depuis son indépendance en 1960, et jusqu'à la fin des années 1980, le pays a connu divers systèmes de régulation étatique du marché du riz se caractérisant principalement par l'appropriation des moyens de production et un contrôle des prix.

La nationalisation de l'aval de la filière

Dans les années 60, le secteur rizicole était entre les mains du secteur privé avec une intervention publique minimale. En 1963, l'Etat s'immisce alors dans les activités rizicoles en créant le Bureau de Commercialisation et de Stabilisation du Riz (BCSR). Le contrôle de l'Etat coexistait au début avec le secteur privé, mais il s'est durci par la suite, avec d'abord en 1970 l'entrée en vigueur du monopole du BCSR au Lac Alaotra, puis, à partir de 1973, avec l'éviction totale du secteur privé de la commercialisation du riz.

De 1973 à 1977, la Société d'Intérêt National des Produits Agricoles (la SINPA), entreprise parapublique, détient le monopole de la collecte et de la transformation du paddy et du riz ainsi que de la commercialisation interne et externe. La SINPA s'appuyait notamment sur deux sociétés d'aménagement, la SOMALAC (Société Malgache du Lac Alaotra, créée en 1961) et la COMEMA (Comité d'Expansion Economique de la plaine de Marovoay, créé en 1964), transformé en une société d'Etat en 1974 (FIFABE).

Face aux difficultés administratives et techniques de la SINPA liées à la gestion d'une structure aussi lourde et inadaptée aux réalités des campagnes et à l'éclatement des bassins de production secondaires, l'Etat a progressivement étendu le monopole à d'autres entreprises publiques ou parapubliques pour se substituer au réseau très ramifié de collecteurs qui existait précédemment.

Le contrôle étatique du système des prix

Afin d'assurer la satisfaction des besoins essentiels de la population, notamment des couches défavorisées, l'Etat fut ainsi amené à contrôler les prix sur le marché des biens alimentaires. Cela nécessitait d'importantes subventions, notamment lorsque les denrées alimentaires importées subissaient une forte hausse des prix ou lorsque la production locale était insuffisante. La politique de prix interventionniste et le contrôle des circuits de distribution dans les années 70 ont donc surtout favorisé le milieu urbain.

Le BCSR avait pour mission de réguler le prix du riz en achetant le paddy aux producteurs par l'intermédiaire de mandataires agréés. L'action de la SINPA eut pour conséquence de déconnecter les prix au producteur des prix internationaux et des coûts de production.

D'autres éléments que la lourdeur de la structure mise en place, expliquent la déliquescence du système. La fixation du prix du paddy aux producteurs à des niveaux de moins en moins incitatifs (Roubaud, in INSTAT 1997) ou le fait que le riz était payé aux producteurs en bons administratifs (parfois non remboursés par l'Etat), ont contribué à l'enclenchement d'un processus d'involution rurale (Pesnaud, in INSTAT 1997), c'est-à-dire de repli du monde rural sur lui-même.

La production moyenne officiellement commercialisée est alors passée de 175.000 tonnes en 1970/71 à 155.000 tonnes en 1976/77. Les opérations de commercialisation ont rencontré de sérieux problèmes, dus aux coûts élevés des activités de collecte, de stockage, mais également à l'insuffisance de la production, et par conséquent, à la nécessité d'importer massivement du riz. Ainsi, au début des années 1980, à peine moins de 10% de la production était collectée par l'Etat et mise sur le marché. Les importations de riz par l'Etat pour contrer la pénurie dans les centres urbains sont passées de 2.500 tonnes en 1971 à 135.000 tonnes en 1977, représentant 40% de la production locale et ont culminé à un pic historique de 355.000 tonnes en 1982.

Depuis le milieu des années 80 : les résultats insuffisants du schéma libéral

A partir du début des années 80, Madagascar, comme d'autres pays d'Afrique sub-saharienne, s'est engagé dans une série de mesures d'ajustement structurel, sous l'impulsion du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale. Le processus de libéralisation progressive du marché rizicole, s'est déployé jusqu'en 1990. L'Etat s'est désengagé petit à petit du secteur de l'irrigation, de la distribution des intrants et de la vulgarisation des techniques agricoles ; mais la libéralisation des prix a été le fer de lance de la politique rizicole malgache depuis le milieu des années 80.

L'incitation par les prix

Les premières mesures d'ajustement structurel dans le secteur rizicole ont recherché l'incitation à la production de paddy en favorisant, dans un premier temps, l'augmentation des prix au producteur par le biais d'un relèvement forfaitaire⁹ puis, dans un second temps, la libéralisation des prix et des circuits de commercialisation.

La suppression du monopole de la SINPA à partir de 1983 hors des deux zones greniers à riz, le Lac Alaotra et la plaine de Marovoay, fut étendue à toutes les zones productrices en 1986. A cette date, la SINPA n'assurait plus que les importations. En 1990, les importations sont rendues au secteur privé, mettant ainsi fin à l'intervention publique dans la commercialisation.

Une libéralisation graduelle et partielle

Pour accompagner le mouvement de libéralisation, des opérations de contrôle des marchés par l'Etat ont encore eu lieu jusqu'en 1991. En dehors des marchés libres, les autorités ont continué à commercialiser du riz, à des prix largement inférieurs à ceux du marché. Cette opération, connue sous le nom de « riz fokontany », a été mise en place en 1983, et s'est poursuivie jusqu'en octobre 1988. Jusqu'en 1986, le « riz fokontany » à Antananarivo, représentait 60% du riz commercialisé (Roubaud,

⁹ Dans le cadre de l'accord avec le FMI, les prix au producteur étaient relevés de 27% en 1982 et de 11% en 1985.

in INSTAT 1997). De 1986 à 1991, un système de « stock tampon » a fonctionné. Mis en place avec l'appui des bailleurs de fonds (FAO, PAM...), ce stock se voulait être une alternative à l'opération « riz fokontany », qui faisait peser sur les finances de l'Etat une charge insurmontable et était vecteur d'une série d'effets pervers liés à la distorsion des marchés.

Le PAM (1991) montre que le système, qui avait été conçu comme la constitution d'un stock de riz maintenu pour n'être libéré sur le marché que lorsque les fluctuations poussent le prix au-delà d'un prix d'intervention fixé en début de saison, n'a véritablement fonctionné que durant 3 ans. En effet, à partir de 1990, les interventions du stock régulateur ont davantage obéi à la nécessité de liquider les quantités restantes plutôt qu'au besoin de réguler les prix à la consommation. Les coûts de gestion prohibitifs du stock de régulation par les organismes chargés de leur administration ont accéléré sa suppression. En 1990, le gouvernement a considéré que le stock régulateur n'avait plus de raison d'être car, avec la libéralisation du marché et la présence de nombreux opérateurs, les marges commerciales avaient diminué et les prix s'étaient stabilisés par le jeu de la concurrence.

L'Etat a cependant conservé un mode d'intervention indirect sur la filière par le biais des politiques monétaire et fiscale. Les dévaluations successives avant 1987 visaient l'augmentation des prix des biens échangeables afin de relancer et de renforcer les substitutions aux importations. Malgré des épisodes de déprotection dus notamment à un souci de préserver la stabilité des prix locaux au moment de la période de soudure pendant les années à fort déficit, la taxation des importations reflétait la volonté de protéger la production locale. Fixée à 30% au début des années 90, la taxe passa à 10% en 1996, puis à 30%, 10% et 5% en 1999. La loi de finances 2000 a porté les tarifs d'importation à 35%¹⁰. Une suppression de la taxe a été votée en juillet 2005, face à la cherté du riz sur le marché international.

L'impact limité de la libéralisation

La libéralisation des prix et le désengagement de l'Etat ont eu des résultats limités car les conditions d'une relance de la riziculture n'étaient pas réellement en place (Hirsch, 1993). La réponse de l'offre par rapport au prix a été décevante et cette politique des prix n'a pas été suffisante pour un retour à une croissance soutenue du fait de l'enclavement des régions productrices et de la structure non concurrentielle de la commercialisation (difficultés d'approvisionnement en intrants, coûts importants d'évacuation des produits), « les signaux de prix » atteignant ainsi difficilement les producteurs (Razafimandimby, 1998).

L'accès des producteurs à un marché local reste une contrainte. Les travaux de FOFIFA/IFPRI (1997) montrent qu'entre 1992 et 1997, on est ainsi passé de 45% à seulement 51% des ménages agricoles ayant un accès permanent à plusieurs commerçants pour vendre leurs produits, laissant dans 27% des villages une situation de quasi-monopole permanent d'un seul commerçant et dans 22% une situation de quasi-monopole occasionnel. Cependant ces études révèlent que l'impact de la libéralisation est apparu sensible sur la variation à la baisse des marges commerciales brutes des opérateurs aval, favorisant une répartition plus équitable de la richesse parmi les agents de la filière. Entre 1996 et 1999, la marge brute des collecteurs est passée de 19% à 13%, celle des grossistes de 14% à 10% et celle des détaillants de 10-16% à 8% avec de fortes disparités régionales.

D'après Roubaud (2000), s'il est à peu près universellement admis que démocratie et économie de marché constituent deux puissants moteurs de développement, au sens large du terme, ils ne peuvent exercer pleinement leurs effets qu'associés à un Etat fort (ne pas entendre autoritaire). De l'avoir trop longtemps négligé, pour des raisons à la fois historiques (échec des stratégies de développement fondées sur l'interventionnisme de l'Etat) et idéologiques (application sans nuance du paradigme néolibéral), les politiques d'ajustement n'ont pas eu les effets escomptés.

La crise 2004 et le retour au premier plan de l'Etat

La crise de 2004 sur le marché du riz procède d'un cas de figure relativement original de rupture, qui en fait tout l'intérêt sur le plan de la régulation. La crise est entendue ici à la fois comme

¹⁰ TVA : 20% ; TI : 15%.

le fait d'une perturbation externe et comme une remise en question du mode de régulation. Elle est à la fois un épisode au cours duquel la poursuite de la reproduction d'un système économique se trouve bloquée du fait d'évènements qui trouvent leur origine à l'extérieur ; et un épisode au cours duquel les mécanismes associés à la régulation en vigueur se révèlent incapables de renverser les évènements conjoncturels défavorables (Boyer, 1986). L'originalité soulignée de cette crise tient au fait qu'elle semble avoir fonctionné comme un révélateur des véritables mécanismes qui régissent le fonctionnement du marché du riz, et a fait prendre conscience à l'ensemble des acteurs du marché (Etat, Consommateurs, Producteurs), que l'état du marché national dépend beaucoup moins du niveau de l'offre nationale que de la situation du marché international.

Les causes de la crise

La manifestation la plus visible de la situation de « crise » du marché du riz en 2004 et début 2005 a été une augmentation substantielle des prix de détail, due à une combinaison de facteurs physiques et monétaires, internes et externes : intempérie cyclonique, estimation erronée de la production nationale et des besoins d'importation, érosion de la monnaie malgache, renchérissement du riz importé (Dabat et al., 2005). La crise a atteint son paroxysme à partir d'octobre en raison d'un manque physique de riz sur les marchés. Cette pénurie a généré une flambée des prix du riz local, largement au dessus de leur niveau de parité avec le prix du riz importé (Jenn-Treyer et al., 2005).

Le jeu naturel des forces de marché et la très forte substituabilité du riz local et du riz importé impliquent que les prix de ces deux types de riz ont tendance à être très fortement corrélés (Fig.1). Et, naturellement, c'est le prix du riz sur le marché national qui, en temps normal, s'aligne sur le prix du riz international. Le suivi des prix fait apparaître, dès le mois d'avril, une rapide augmentation du prix d'importation (prix de vente libre du riz international sur le marché national), par rapport au prix du riz national et du riz importé (vente du riz précédemment importé et dont le prix n'est pas relié au prix d'importation courant), qui restent relativement stables.

Les décisions d'importation sont prises par les opérateurs sur la base d'un arbitrage entre le prix de détail du riz local et le prix d'importation du riz. En termes économiques, un opérateur début 2004 avait certainement plutôt intérêt à acheter son riz sur le marché de gros local plutôt que de l'importer à un prix supérieur. Cet arbitrage des négociants en faveur du riz national a certainement été un des facteurs déterminants de la crise d'approvisionnement du marché du riz. Ce choix des importateurs privés a été renforcé par la forte incertitude dans laquelle ils se trouvaient : incertitude sur la durée et l'ampleur de la dépréciation de la monnaie nationale, incertitude sur la nature de la réaction gouvernementale, incertitude sur les variations du prix mondial du riz.

Face à cet arbitrage des importateurs largement en défaveur du riz extérieur les premiers mois de 2004, l'Etat a diligenté une opération d'importation avec quelques opérateurs privilégiés et mis en place une politique des prix en subventionnant de fait l'importation de riz et administrant son prix de vente (3.500 Fmg ou 700 Ar) largement au dessous du prix d'importation. Cependant ce « riz gouvernemental » est arrivé tard et s'est avéré insuffisant, créant une situation de pénurie généralisée et d'augmentation démesurée des prix intérieurs.

L'Etat aurait-il pu gérer autrement la crise ?

La situation paraissait évitable. Si l'ensemble des taxes (y compris la TVA) avait exceptionnellement été suspendu dès juin 2004 ; à partir d'août 2004 les arbitrages des opérateurs seraient devenus favorables au choix du riz importé. Cette affirmation correspond, sur le graphique précédent, au passage de la courbe verte au dessous de la courbe bleue (fig.1.B).

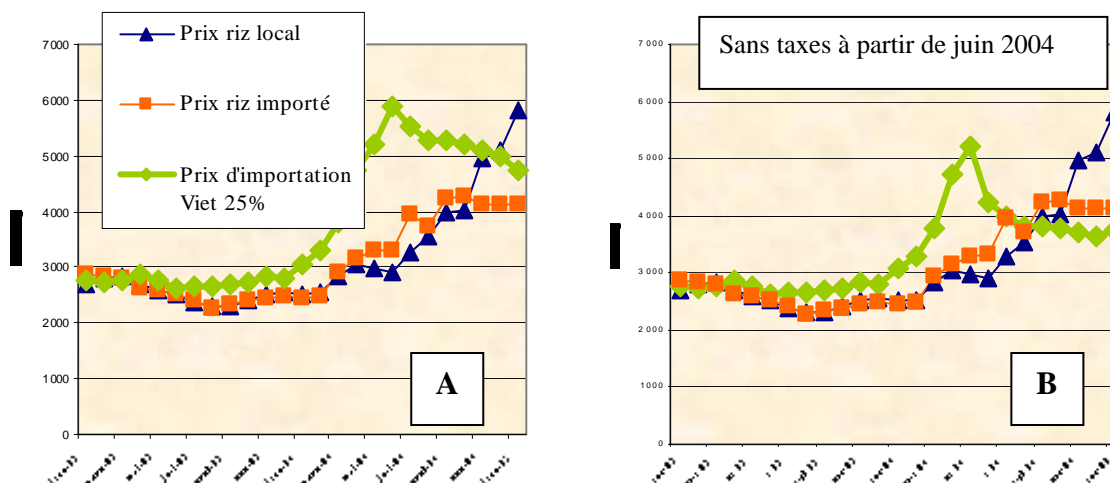
Ainsi, la politique de l'Etat, à visée sociale (contenir le prix du riz sur les marchés urbains), a créé des distorsions économiques sur le marché du riz. Elle a eu également des effets pervers au niveau social. De manière générale, les agents de la filière qui ont bénéficié de la situation en 2004 sont les riziculteurs excédentaires au cycle tardif et les agents qui ont correctement anticipé l'augmentation des prix et pu mobiliser des capacités et des moyens financiers pour le stockage, les ménages pauvres d'Antananarivo qui ont momentanément acheté du riz subventionné. En 2004, la majorité des riziculteurs n'auraient pas bénéficié de l'augmentation des prix puisqu'ils ont vendu leur

paddy à un prix semblable à 2003 à la récolte et ont acheté du riz à un prix très élevé à la soudure (Dabat, 2005). En 2005, l'ensemble des riziculteurs ont bénéficié de l'amélioration du prix du paddy.

On peut penser *a posteriori* qu'en août 2004, une position politique extrêmement claire, fruit d'une concertation entre l'ensemble des acteurs de la filière, associant l'engagement de l'Etat de ne pas intervenir sur le marché et la suspension transitoire et exceptionnelle des taxes, aurait permis d'atténuer la crise, en stabilisant le prix du riz sur les marchés un peu en dessous de 4000 FMG/kg (sans taxes), soit 800 Ar/kg. De manière moins radicale, la TVA aurait pu être supprimée, et la taxe d'importation ramenée à 10-15 %, ce qui aurait stabilisé le prix sur le marché du riz aux alentours de 4500 FMG /kg (900 Ar./kg). Cette fourchette de prix est assez proche du prix de parité du riz importé.

Fig.1 : Prix riz local et importé constatés ; prix d'importation calculé riz viet 25% de brisures

ANTANARIVO (Source : Jenn-Treyer et Magnay, 2005)



Perspectives d'avenir : quel mode de régulation idoine pour la filière ?

A la faible accumulation structurelle du capital dans la filière riz à Madagascar, s'ajoute une crise récente qui pourrait bien ne pas être simplement passagère et modifier en profondeur les processus d'accumulation et de régulation. Cette crise a entraîné le retour de l'Etat dans la filière riz, imposant de fait des restrictions aux importations de riz, règlementant les prix et ré-investissant la distribution directe et les ventes de riz.

Au début de l'année 2005, la situation ressemblait étrangement à la période qui avait vu le passage de l'opération « riz fokontany » à la mise en place d'un stock tampon. L'opération « riz importé à 700 Ar » ne pouvant durer trop longtemps du fait de son coût et des effets pervers qu'elle générait, l'Etat envisageait de la remplacer par un système de stock tampon. Les mêmes solutions risquant de produire les mêmes effets, le besoin de règles du jeu innovantes et de nouveaux outils de régulation, qui pourraient s'appuyer plus sur les mécanismes du marché, deviennent indispensables.

Plus exactement, c'est la variation relative des prix intérieurs du riz par rapport au prix international qui, par les dysfonctionnements du marché domestique qu'elle a entraînée, est à l'origine de l'apparition de nouveaux compromis institutionnalisés, sur la base d'une compréhension des mécanismes qui ont sous-tendu la crise. Après le « tout Etat » des années 70 et le retour à un système plus libéral des années 80 et 90, l'efficacité démontrée d'une gestion alternative possible pendant la crise de 2004-2005, autorise à penser qu'un nouveau cadre de régulation est envisageable.

Une redéfinition du rôle de l'Etat

La proposition de mettre l'Etat au service du marché ne dispense bien sûr pas d'une intervention publique confortée en matière d'investissement et dans certains domaines pour accroître la productivité rizicole et diminuer les coûts de transaction liés à la commercialisation du riz : investissements en irrigation, mise à disposition d'engrais de qualité, construction d'infrastructures

routières, amélioration de l'accès des riziculteurs au crédit, diminution de l'insécurité rurale, appui à l'organisation et à la coordination des acteurs, réduction des asymétries d'information en facilitant la circulation de l'information sur les prix et les marchés.

Par contre, en matière de politique des prix, les mesures indirectes telles que les incitations fiscales paraissent plus appropriées que les mesures directes d'intervention sur le marché, dans la mesure où elles sont à la fois moins coûteuses et moins génératrices de distorsions. L'option « stocks de sécurité » renchérirait considérablement le prix du riz alors que les pénuries liées à une mauvaise récolte sont généralement peu importantes et peu fréquentes. *A contrario*, des simulations récentes (Dorosh et al. 2005, Jenn-Treyer et al. 2005) ont montré l'efficacité d'une réduction de la taxe à l'importation pour stabiliser les prix du riz. Ces analyses montrent aussi l'intérêt de ne pas manipuler trop fréquemment cette taxe, d'une part pour améliorer la lisibilité de la politique fiscale ; et d'autre part pour éviter une trop forte pression sur le Gouvernement pour baisser les taxes dans les autres secteurs d'importation. L'option « libéralisation du marché » (pas de stocks publics, pas de restrictions aux importations privées, révision annuelle de la taxe à l'importation au moment de la récolte) permettrait d'atténuer les effets d'une variation importante des prix sur le marché international. Les pertes fiscales liées à la diminution des taxes à l'importation seraient partiellement compensées par l'augmentation du volume importé et sont minimales comparées au coût d'une politique publique de stockage.

La question n'est plus de choisir entre "plus d'Etat" ou "plus de marché" mais d'opter plutôt pour "mieux d'Etat" et un marché plus efficace et équitable. Selon Salazar-Xirinachs (1993), la fonction économique centrale de l'Etat peut se définir comme étant celle qui se donne comme objectif d'élaborer une vision stratégique du processus de développement, de maintenir les équilibres macro-économiques et un climat d'investissement approprié ; et d'engager, de manière constructive, moyennant le dialogue et la concertation, tous les acteurs sociaux et politiques dans cette stratégie.

Des règles du jeu claires et connues de tous

La restauration de la confiance et l'amélioration de la communication entre le secteur privé et les services gouvernementaux, et entre les acteurs eux-mêmes du secteur privé pour faciliter la circulation du produit, apparaissent cruciales. Les marchés rizières à Madagascar se caractérisent par une faible confiance entre agents (spécialement l'Etat et le secteur privé). Les commerçants sont souvent qualifiés de spéculateurs et les coûts qu'ils assument et les services qu'ils rendent (notamment le transfert des surplus saisonniers vers la période de soudure) sont souvent sous-estimés. Ce manque de confiance conduit à insuffisance de transparence et ouvre la voie à des marges majorées (qui intègrent en fait une part substantielle de risque) et à une grande volatilité des prix.

Les objectifs de l'Etat en matière de régulation du marché doivent être clairs : éviter les situations de pénurie et de prix élevés pour les consommateurs, assurer de bons prix pour les producteurs et réduire les interventions gouvernementales directes et aléatoires, de façon à accroître la prédictibilité et l'efficacité des marchés (Jenn-Treyer et al., 2005). Le développement de politiques claires et transparentes en tenant compte des avis de tous les groupes d'acteurs doit être prôné. Ceci supposerait par exemple que l'Etat fixe le niveau des taxes à l'importation au début de l'année, qu'elles ne varient pas en cours d'année et que ces taxes soient les mêmes pour tous les importateurs.

La plateforme de concertation : outil de compromis institutionnalisé

Le contexte de crise qui prévaut sur la filière riz constitue une période opportune pour la mise en place d'une forme d'organisation créant des règles, des droits et des obligations pour les parties prenantes qui s'imposeraient à tous et dont découleraient des comportements et des stratégies plus efficaces des agents de la filière. L'établissement de nouvelles règles d'intervention des acteurs doit émaner d'une coordination forte entre acteurs pour l'élaboration de compromis institutionnalisés portant sur le pilotage de la filière et donne sens au partenariat public privé. La Plateforme de Concertation sur le Riz (PCR), en cours de construction, pourrait devenir l'outil de cette coordination.

Depuis 2002, l'Etat (ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche ; ministères du Commerce et de la Consommation), les bailleurs de fonds, les organismes de coopération et les opérateurs tentaient de mettre en place une structure de réflexion, de concertation, de pilotage et de suivi d'un programme d'actions pour la filière, sans beaucoup de succès en matière d'opérationnalité. Au cours de la période de sortie de crise, durant laquelle d'intenses discussions ont permis de reconsidérer les positions en place, le lancement effectif d'un pilotage mixte de la filière, associant à la prise de décision des acteurs de plusieurs natures et notamment publics et privés, a vu le jour.

Cette structure est au carrefour de plusieurs missions : favoriser en toute transparence les dialogues, les rencontres, la collecte et les échanges d'informations entre les acteurs directs et indirects de la filière, orienter les actions nécessaires en vue de proposer une politique de développement de la filière, tenir un rôle d'interface entre les producteurs et l'Etat, discuter des mesures, suivre la mise en œuvre de la politique du sous-secteur rizicole à Madagascar, être un organe consultatif permanent: information, élaborer des bases de données, proposer des solutions et orientations, contrôle de la cohérence globale des actions. Quelques exemples de chantiers pour la PCR pourraient être : la refonte de la politique semencière, la politique en matière d'engrais, le développement d'un système de conseil agricole, l'initiation des exportations et la création d'un système d'informations de marché.

Des opportunités pour relancer la filière riz

La crise a ouvert plusieurs opportunités qui pourraient donner corps et constituer autant de défis à relever par la plateforme pour relancer la filière riz:

- (i) les signaux de prix sont arrivés aux paysans excédentaires leur offrant la possibilité si le paddy se stabilise à un niveau plus élevé qu'auparavant, de cibler le riz comme culture commerciale et pas seulement vivrière. Mais les riziculteurs pourraient bien aussi être incités à produire plus à l'avenir pour limiter les risques de pénurie pour les besoins de leurs ménages en mettant en culture toutes les terres exploitables ;
- (ii) le ratio prix de l'engrais/prix du paddy s'est amélioré pouvant inciter les riziculteurs à utiliser plus d'engrais. Ce ratio est structurellement élevé dû à l'absence d'une véritable filière de distribution d'engrais, à des coûts élevés de transport, à la frilosité des banques pour les activités agricoles, à la spécificité de la demande malgache et à la taille du marché. Du fait de l'augmentation des prix du paddy, le ratio est actuellement à 2 kg de paddy pour 1 kg d'engrais mais il est probable que la hausse du prix du pétrole engendrera une forte hausse des engrais sur le marché mondial pour les années à venir ;
- (iii) après une hausse importante, les cours du riz au niveau international devraient permettre au riz malgache de redevenir compétitif à l'exportation, surtout vers les marchés de la COMESA et de la SADC. Le pays pourrait exporter du riz de qualité à prix élevé et continuer à importer du riz ordinaire bon marché. Exporter en période de récolte et importer en période de soudure devrait permettre de réguler les flux de riz et limiter les stocks ;
- (iv) enfin la situation 2004 a montré qu'il était important d'exploiter la diversité des possibilités techniques offertes par la riziculture malgache ; des cultures marginales, comme le riz précoce (riz pluvial, *vary aloha...*) ou tardif (*vary jeby*), ont atténué la pénurie à des moments critiques.

Conclusion

La crise malgache du marché du riz de 2004-2005 illustre bien le risque de déstabilisation lié à la dépendance vis-à-vis d'un marché mondial où les hausses de prix internationaux sont accentuées en cas de dégradation du taux de change. Le diagnostic historique remet en question deux principaux modes de régulation de la filière depuis l'Indépendance, éprouvés sans beaucoup de réussite : un interventionnisme généralisé de l'Etat qui bridait le marché et une libéralisation de la production et des prix sans maturité du marché. Chacun de ces modes de régulation ont été sanctionnés par un affaiblissement de la production intérieure et un appel important aux importations (plus de 350.000 t en 1982, plus de 200.000 t en 2000). Dans un contexte de paradoxe des prix, de nouvelles options institutionnelles pourraient favoriser efficacité des processus de production et de commercialisation et

stabilité des marchés. La crise a été le catalyseur qui a permis l'abandon d'une double illusion : celle de l'Etat qui voyait dans le retour des bonnes recettes centralisatrices et dirigistes une réponse adéquate, et celle du marché et de ses animateurs, pour qui la liberté absolue (sans règles) était la panacée. Elle a ouvert la voie à la mise en place de nouvelles règles et de nouveaux outils et a élargi le spectre des perspectives d'avenir pour la filière. Le nouveau cadre de régulation proposé limite l'intervention de l'Etat à la création des conditions favorables au fonctionnement d'un marché libre et en voie d'organisation. L'enjeu est donc double, à la fois la sortie de crise et le positionnement sur une trajectoire d'accumulation réelle et durable, en cela cette rupture peut être qualifiée de « crise fondatrice ». La façon dont la coordination des acteurs parviendra à institutionnaliser des compromis clairs autour de la réconciliation des intérêts des différents agents de la filière, et notamment entre producteurs et consommateurs par le biais des prix, sera un révélateur de l'opérationnalité du nouveau mode de régulation. L'histoire chaotique de la régulation du marché du riz pour un développement durable à Madagascar est en marche.

Bibliographie

Aglietta M., *Régulation et crises du capitalisme*. Calmann-Lévy, Paris, 1976 et 1982.

Bockel L., Dabat M.-H., *Améliorer la productivité du travail dans la riziculture pour lutter contre la pauvreté à Madagascar*. Séminaire « La pauvreté à Madagascar : état des lieux, réflexions sur les politiques de réduction et leur mise en œuvre » 5-6-7/02/01 Antananarivo, communication, 12 p.

Bockel L., *Review of Madagascar's rice sub-sector*. World Bank, Background report, Madagascar Rural and Environmental Review, 2002.

Bockel L., *Filière riz et pauvreté rurale à Madagascar : déterminants d'une stratégie de réduction de la pauvreté rurale et politiques publiques de développement*. Thèse de Doctorat, Université de Metz, Octobre 2003.

Le Bourdieu F., *Hommes et paysages du riz à Madagascar*. Antananarivo, FTM, 1974.

Boyer R., *La théorie de la régulation : une analyse critique*. La Découverte, Paris, 1986.

Boyer R., Saillard Y., *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*. La Découverte, Paris, 1995.

Chabierski S., Dabat M.-H., Grandjean P., Ravalitera A., Andriamalala H., *Une approche socio-éco-territoriale en appui à la diffusion des techniques agro-écologiques au Lac Alaotra, Madagascar*. IIIe World Congress on Conservation Agriculture: Linking Production, Livelihoods and Conservation, Nairobi, Kenya, 3rd to 7th October 2005, 8 p.

Dabat M.-H., Razafimandimby S., Bouteau B., *Atouts et perspectives de la riziculture péri-urbaine à Antananarivo, Madagascar*. Cahiers d'études et de recherches francophones Agricultures, 2004, vol.13, n°1, p 99-109.

Dabat M.-H., *Analyse de la filière riz à Madagascar*. MEMENTO de l'agronome, CIRAD-GRET-Ministère des Affaires étrangères, 15 p.

Dabat M.-H., Jenn-Treyer O., Magnay J., Minten B. *The 2004 rice crisis in Madagascar*. In "Rice markets in Madagascar: Policy Options for Improved Efficiency and Price Stabilization", edited by Minten B. and Dorosh P., World Bank, July 2005, p 10-15.

Dorosh P., Minten B. *Price stabilization options*. In "Rice markets in Madagascar: Policy Options for Improved Efficiency and Price Stabilization", edited by Minten B. and Dorosh P., World Bank, July 2005, p 18-22.

FOFIFA/IFPRI, *Le marché des intrants, le marchés des produits agricoles, le comportement des ménages ruraux*. Octobre 1997, 29 p ;

Fraslin J.-H., *Quel avenir pour les paysans de Madagascar*. Afrique contemporaine, N°202-203, 2002, p 93-110.

Jenn-Treyer O., Magnay J., *Mise en place d'un système de régulation sur le marché du riz à Madagascar*. Rapport de mission, Programme Alimentaire Mondial, Mai 2005 a, 66 p.

Jenn-Treyer O., Magnay J.. *Development of rice markets*. In "Rice markets in Madagascar: Policy Options for Improved Efficiency and Price Stabilization", edited by Minten B. and Dorosh P., World Bank, July 2005 b, p 16-17.

Henry F., Dabat M.-H., Rakotomanjaka J., *La valeur économique de la ressource crevette à Madagascar*. In Aménagement de la pêche crevette malgache, rapport technique de l'atelier organisé à Antananarivo du 17 au 19 juin 1998, Programme sectoriel Pêche, PNUD/FAO, Kourkouliotis K. et Ranaivoson E. (eds), p 127-160.

Hirsch R., Leenhardt B., *Le riz et le problème vivrier malgache*. 1993, 75 p + annexes.

Guerrien B., *Dictionnaire d'analyse économique*. La découverte, Paris, 1997, 540 p.

Minten B., Zeller M., *Beyond Market Liberalization: Welfare, Income Generation and Environmental Sustainability in Rural Madagascar*. 2000, Aldershot: Ashgate.

Minten B., Dabat M.-H., *The rice economy of Madagascar*. In "Rice markets in Madagascar: Policy Options for Improved Efficiency and Price Stabilization", edited by Minten B. and Dorosh P., edited by Minten B. and Dorosh P., World Bank, July 2005, p 2-9.

PAM, *Mission de revue des aspects de gestion du projet Madagascar 3123 « Assistance à une opération d'ajustement du secteur agricole – stock régulateur »*. 14-28 janvier 1991, Rapport de Mission.

Pesnaud F., *La riziculture des Hautes Terres de Madagascar : les performances bridées d'un système de production*. In INSTAT / Revue Economie de Madagascar : Agriculture : enjeux et contraintes de la libéralisation, N°2, octobre 1997, pp.89-111.

Razafindravonona J.D., Stifel D., Paternostro S., *Dynamique de la pauvreté: 1993-1999*, Antananarivo, INSTAT, 2001.

Roubaud F, *La question rizicole à Madagascar : les résultats d'une décennie de libéralisation*. In INSTAT / Revue Economie de Madagascar : Agriculture : enjeux et contraintes de la libéralisation, N°2, octobre 1997, pp.37-61.

Roubaud F, *Identités et transition démocratique: l'exception Malgache?* L'Harmattan, 2000.

Salazar-Xirinachs J.-M., *The role of the State and the Market in Economic Development*. In Sunkel O. Development from within. Toward a Neostructuralist Approach for Latin America (chap 13), Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1993.

UPDR/FAO/CIRAD, *Diagnostic et perspectives de la filière riz à Madagascar*, Antananarivo, 2000, 89 p.

World Bank, *Reaching the Rural Poor – A Renewed Strategy for Rural Development*. 2003, Washington D.C.