

La régulation des prix du riz à Madagascar : l'action conjointe de l'information et de la concertation

Hélène David-Benz¹
Patrick Rasolofo²
Stéphanie Andriamparany

¹ Cirad
UMR MOISA
TA 60/15
73 rue Jean-François Breton
34398 Montpellier cedex 5
France
<benz@cirad.fr>
<andriasteph@gmail.com>

² CITE
BP 74
Antananarivo
Madagascar
<patrick@cite.mg>

Résumé

L'expérience de Madagascar, où une Plateforme de concertation de la filière riz a été établie conjointement à un Observatoire du riz, illustre la complémentarité entre l'apport d'un Système d'information de marché (SIM) dans l'aide à la décision publique et un dispositif de gouvernance hybride, basé sur la participation et la concertation. Il ressort des différentes crises ayant touché le marché du riz entre 2004 et 2011 qu'un suivi régulier du marché sur tout le territoire et une amorce de partenariat public-privé autour de la régulation du marché ont permis une gestion plus transparente et raisonnée des interventions. Malgré un contexte perturbé, ces deux dispositifs ont contribué à une plus grande stabilité du marché intérieur et à un accroissement de la production au cours des années où ils ont été conjointement opérationnels. Toutefois, la forte asymétrie entre acteurs, la difficulté de définir l'intérêt commun, ainsi que les biais des interventions publiques en période de crise politique demeurent des limites.

Mots clés : gouvernance ; information sur le marché ; Madagascar ; politique agricole ; riz.

Thèmes : économie et développement rural ; méthodes et outils ; productions végétales.

Abstract

Rice price management in Madagascar: Joint action of information and multi-stakeholder dialogue

The experience of Madagascar, where a consultation platform of the rice sector's stakeholders has been established jointly with a market information system, illustrates the complementarity between the contribution of a Market Information Service (MIS) in public decision-making and an approach of hybrid governance markets based on public-private participation and consultation. Going through the different crises that hit the rice market between 2004 and 2011, it appears that a steady monitoring of the market situation and an attempt of public-private partnership around regulation of the market led to a more transparent process of policy decision-making and more consistent market regulation measures. Despite a disturbed context, these two devices have contributed to greater stability of the domestic market and an increase in production during the years where they have been operating jointly. However, the main limits are the strong asymmetry between actors, the difficulty of defining the common interest, and the bias of public interventions in times of political crisis.

Key words: agricultural policy; governance; Madagascar; market information services; rice.

Subjects: economy and rural development; tools and methods; vegetal productions.

Assurer un suivi du marché pour fournir des éléments d'appréciation de l'impact des politiques agricoles et commerciales figure parmi les deux grands objectifs des Systèmes d'information de marché (SIM). Toutefois, si cette dimension d'aide à la décision pour les politiques a été majeure dans les années 1980 et 1990, dans des contextes de libéralisation des filières, la plupart des SIM de deuxième génération se sont davantage orientés vers l'information des acteurs des filières. Disposer d'une bonne connaissance du fonctionnement des marchés et de leur évolution demeure toutefois indispensable pour l'élaboration des politiques ; le contexte récent de forte instabilité des marchés internationaux et le regain d'intérêt pour les politiques de stabilisation des prix ont rappelé la nécessité de disposer d'informations actualisées et fiables (Sommet du G20, 2011).

L'information sur les marchés agricoles revêt une dimension cruciale pour les produits qui occupent une place stratégique au niveau national, comme c'est le cas du riz à Madagascar. Mais les intérêts peuvent être divergents, notamment entre le maintien de la paix sociale dans les villes et la promotion d'une agriculture dynamique et viable à long terme. Disposer d'une bonne information est nécessaire mais non suffisant ; les formes de gouvernance sont également déterminantes pour l'efficacité et l'équité des mesures adoptées. Mais ni le modèle de l'État centralisateur d'inspiration marxiste qui a suivi les Indépendances, ni le modèle néolibéral imposé par les politiques d'ajustement structurel n'ont abouti à des résultats probants (Froger, 2006). Les équilibres se recomposent dans les années 2000 : le rôle central que doit jouer l'État est réaffirmé et, parallèlement, d'autres acteurs décisionnels émergent. Le secteur privé se développe dans l'agro-industrie, la société civile monte en puissance, notamment les organisations paysannes. L'État est bien souvent dépossédé de ses prérogatives par la mainmise des bailleurs ; de nouvelles formes de gouvernance, que l'on peut qualifier d'hybrides, apparaissent. Elles s'inspirent de nouvelles approches de l'action publique promues dans les pays développés, caractérisées par une dimension polycentrique de l'éla-

laboration des politiques, articulée autour d'espaces de négociation où se confrontent divers intérêts publics et privés, individuels et collectifs (Gaudin, 1999).

Madagascar offre le cas original d'un SIM associé à un dispositif précurseur de formes hybrides de gouvernance, entre l'État et le marché, au travers d'une plate-forme de concertation interprofessionnelle. Depuis l'Indépendance, les différentes politiques rizicoles malgaches se sont globalement traduites par des échecs (Droy, 1998 ; Dabat *et al.*, 2006). Les structures productives ont été fortement déstructurées, les réseaux de commercialisation ont été laminés par la période d'étatisation de la décennie 1970. Alors que le riz malgache, reconnu pour sa qualité, était exporté jusqu'à la fin des années 1960, le pays devient structurellement importateur à partir du début des années 1970, pour atteindre 350 000 t/an d'importations au début des années 1980. Par la suite, la libéralisation du secteur rizicole n'a pas eu les effets escomptés. La pauvreté persiste, notamment en milieu rural, la situation alimentaire reste alarmante à l'aube du nouveau millénaire (35 % de malnutrition en 2004-2006, 163^e pays sur 176 en apports énergétiques par tête en 2003-2005).¹ La disponibilité en riz passe d'une moyenne de 133 kg/pers./an pour la période 1970-1974, à moins de 100 kg/pers./an au début des années 1990 et se maintient à ce niveau durant plus d'une décennie (FAOSTAT).

À la suite d'un diagnostic global de la filière (FAO/UPDR, 2001), puis d'une crise majeure sur le marché intérieur en 2004, de nouveaux outils d'aide à la décision sont mis en place en 2005 : l'Observatoire du riz (OdR) et la Plateforme de concertation et de pilotage sur la filière riz (PCP Riz). Cet article vise à analyser la contribution de ces deux outils à l'élaboration des politiques rizicoles. Il se base d'une part sur une série d'entretiens réalisés auprès des principaux membres de la PCP Riz ainsi que sur l'expérience de l'OdR, d'autre part, sur une analyse rétrospective, « avec » et « sans » l'OdR et la PCP Riz, des interventions publiques et de l'évolution des indicateurs fondamentaux du marché. La première

partie porte sur le fonctionnement des deux dispositifs ; elle est suivie d'une analyse de la gestion des périodes récentes de tension sur le marché. La troisième partie dresse le bilan de l'évolution de la dynamique du marché intérieur du riz, pour conclure sur la contribution et les limites de ces deux outils.

OdR et PCP Riz : des outils innovants pour une gouvernance participative

L'Observatoire du riz

L'Observatoire du riz (OdR) est créé mi-2005 et accueilli par la FAO pour la phase de démarrage. Il est ensuite rattaché à la Primature, au sein de l'équipe de pilotage du Plan d'action pour le développement rural. Il fonctionne sur une base de financements par projets (Union européenne, puis Agence française de développement [AFD]). Ses objectifs sont d'une part de développer un système d'information au service des acteurs de la filière, et d'autre part d'assurer une fonction de suivi, d'analyse, d'aide à la gouvernance de la filière dans le cadre de la concertation public-privé. L'information primaire collectée concerne principalement les prix du riz, qui sont relevés de façon hebdomadaire dans tous les districts (soit 114 points d'observation). Depuis 2009, l'OdR suit également les prix du maïs, du manioc et de quelques produits de première nécessité (sucre, farine, huile, pétrole). Ces données sont transmises à l'équipe centrale par des informateurs locaux, par téléphone, SMS ou courrier électronique. Des données statistiques complémentaires, comme la production et les importations, sont recueillies auprès des ministères concernés. Un bulletin sur les prix est diffusé chaque semaine par courrier électronique ; un bulletin d'analyse plus approfondi sur le marché national et international est diffusé de façon moins régulière, entre 4 et 8 fois par an, *via* le même canal. Les prix et leur évolution dans les chefs-lieux de région sont également diffusés hebdomadairement par la radio nationale et par quelques radios rurales

¹ Statistiques FAOSTAT.

(mais cette diffusion radio n'a pas été permanente depuis 2005). Les formes de collecte et de diffusion de l'Odr restent donc encore très classiques et assez peu adaptées pour atteindre les producteurs ou les petits opérateurs en aval ; le recours à la téléphonie mobile est prévu, mais n'a été que temporairement testé. La particularité de l'Odr, comparée à la plupart des SIM mis en place dans les années 2000, est sa proximité avec les décideurs. L'Observatoire est un outil essentiel pour la PCP Riz (voir plus loin), mais il entretient également des relations directes avec la Primature, le ministère de l'Agriculture, le ministère du Commerce, à l'intention desquels il produit fréquemment de brèves notes de conjoncture, à leur demande ou de son propre chef. Au-delà d'une analyse actualisée du marché domestique et international, l'Odr leur fournit par exemple des informations localisées en cas de crises cycloniques, pour aider à cibler les zones prioritaires ; il a également vulgarisé la compréhension d'outils simples de simulation de changements tarifaires et d'estimation des besoins en importations.

La Plateforme de concertation et de pilotage de la filière riz (PCP Riz)

L'idée de créer un espace de concertation sur le riz, impliquant les différents acteurs privés et publics de la filière, se concrétise suite à une crise aiguë qui a secoué le marché du riz en 2004. Un net déficit de dialogue entre l'État et les acteurs de la filière est en effet apparu comme facteur aggravant majeur de cette crise (*cf. infra*). La Plateforme de concertation pour le pilotage de la filière riz est officiellement constituée en juillet 2005, avec un conseil d'administration de 24 membres, représentant les différents types d'acteurs (producteurs, transformateurs, commerçants, appui technique, banques, Administration, consommateurs, importateurs et exportateurs, chercheurs). Association reconnue d'utilité publique, elle a une fonction délibérative (favoriser le dialogue au sein de la filière), consultative (proposer des mesures politiques, suivre leur mise œuvre et favoriser leur cohérence) et d'interface (entre le

secteur privé, l'État et les bailleurs). La PCP Riz débute ses activités avec un budget minimum alloué par des projets en cours, et avec un appui technique du ministère de l'Agriculture.

Le fonctionnement effectif de la PCP Riz

De 2005 à 2008, le conseil d'administration s'est réuni 4 à 6 fois par an et plusieurs réunions restreintes ont eu lieu avec les représentants de l'État, notamment aux périodes de tension sur le marché. L'ordre du jour est établi par le président de la plate-forme. Au cours de chaque réunion, l'Odr présente une analyse sur l'état du marché. Des informations complémentaires pour l'appréciation de l'offre et des besoins à venir sont échangées (déroulement de la campagne, volumes récemment importés et prévus, facilités ou difficultés d'écoulement...), des sujets spécifiques sont présentés et débattus en fonction de la conjoncture (nouvelle mesure ou programme, ateliers récents ou prévus, programmation des activités de la plate-forme...). La PCP a organisé trois ateliers annuels, au cours desquels les bilans et les perspectives de campagne ont été présentés en collaboration avec l'Odr, clôturés par les assemblées générales. Elle a également participé à divers manifestations et séminaires en lien avec le riz.

Après ce démarrage encourageant, les moyens d'action de la PCP se renforcent fin 2008, avec l'obtention d'un financement de l'AFD et le recrutement d'un secrétaire exécutif. Mais la crise politique de 2009 paralysera ses activités. L'incertitude du paysage politique conduit chacun à rester sur sa réserve ; de plus, la PCP est alors perçue par certains comme étant issue du régime précédent. De 2009 à 2012, quelques réunions occasionnelles ont lieu en petit comité, mais aucune réunion du conseil d'administration au complet ni aucune assemblée générale ne sont tenues. Ces réunions, à l'initiative du ministère du Commerce ou de la Primature, réunissent les « grands opérateurs » (principaux importateurs et transformateurs/grossistes de riz local), notamment aux périodes de soudure, lorsque la hausse des prix inquiète les décideurs. L'Odr y est systématiquement convié, afin de

présenter une analyse de la situation du marché national et international.

Une forte asymétrie entre les membres

L'asymétrie entre les représentants des différents collèges concerne plusieurs aspects : leur pouvoir de négociation (lié à l'éducation, à la position sociale et économique) et leurs objectifs (liés à leurs activités professionnelles, à leurs intérêts personnels) (*tableau 1*). À l'évidence, entre les grands opérateurs de l'aval de la filière et les représentants des producteurs, les asymétries de pouvoir et de position sont fortes. La position des « grands opérateurs » de l'aval est renforcée par leur multifonctionnalité : simultanément collecteurs, transformateurs, importateurs, voire transporteurs et producteurs de semences. De plus, ils sont devenus familiers de l'Administration comme des services d'appui et communiquent facilement entre eux en étant basés à la capitale.

À l'opposé, les représentants des producteurs sont peu préparés à aborder de telles instances. Les organisations paysannes sont encore faiblement structurées à Madagascar et principalement mobilisées par des questions de production. L'implication des leaders dans les débats nationaux est peu fréquente ; ils ne disposent souvent pas des bases techniques nécessaires pour pouvoir prendre position dans de tels débats. De plus, ces représentants des producteurs, issus de divers bassins de production, ont peu d'occasions de communiquer entre eux. Cette asymétrie s'est traduite également par une moindre fréquentation des producteurs aux réunions (contraintes de transport, démotivation ou tout simplement absence de convocation), comparée notamment à celle des transformateurs et des intermédiaires (*figure 1*).

Un centrage quasi exclusif sur la régulation du marché

La prééminence des acteurs de l'aval de la filière se lit également à travers l'orientation qui a été donnée aux thèmes des débats de la plate-forme. Les recommandations de l'atelier de lancement de la PCP font la part belle à l'amélioration de la productivité (4 recommandations générales sur 7,

Tableau 1. Facteurs d'asymétrie entre les membres de la PCP Riz.

Table 1. Factors of asymmetry between PCP Rice members.

COLLÈGE	Niveau d'éducation	Position sociale/ économique	Attentes
Producteurs	1	1	Hausse des prix du riz local
Transformateurs	2	2	Prix d'achat faible du paddy à la collecte
Intermédiaires	2	2	Prix d'achat faible du riz usiné Réduire les entraves au commerce et au transport
Organismes d'appui technique	3	2	Valoriser l'image de leurs services Mieux cerner les enjeux de la filière
Banques et IMF	3	3	Réduire les risques financiers par une bonne connaissance du marché Connaissance des attentes de leurs clients
Administration	3	3	Faciliter les négociations internes et externes au sein de la PCP-Riz Orienter les programmes du gouvernement
Consommateurs	2 ou 3	2	Prix à la consommation abordable
Importateurs/exportateurs	3	3	Faciliter les importations Mieux connaître la situation du marché
Chercheurs	3	3	Valoriser les résultats de la recherche Reconnaissance de l'utilité de la recherche

1 : faible ; 2 : moyen ; 3 : élevé. Appréciation qualitative réalisée sur la base d'entretiens auprès des différents types d'acteurs (Andriamparany, 2010).

19 recommandations spécifiques sur 25). Mais dans les faits, l'attention de la PCP a essentiellement porté sur la maîtrise du marché : détermination des besoins en importations, taxes (exonération de la TVA), stabilisation des prix. Les sollicitations du gouvernement, avant tout soucieux du prix aux consommateurs, portent principalement sur ces thèmes, de même que les priorités du président de la plate-forme, opérateur multifonctionnel, qui fixe les ordres du jour.

Rôle de l'OdR et de la PCP Riz dans la gestion des crises

Une lecture rétrospective des principaux événements qui ont marqué le marché du riz au cours des dernières années et des mesures qui ont été mises en œuvre apporte un éclairage sur l'apport de l'OdR et la contribution

de la PCP Riz dans la définition des mesures de régulation (*tableau 2*).

La crise intérieure du riz de 2004

En 2004, le pays connaît une flambée exceptionnelle des prix du riz (hausse de 92 % sur l'année, *figure 2*) suite à la conjonction de plusieurs facteurs : dégâts causés par le passage de deux cyclones, mauvaise estimation du déficit de production, dépréciation brutale de l'Ariary et hausse des cours mondiaux du riz (Magnay et Jenn-Treyer, 2005 ; Dabat *et al.*, 2006).

Les importateurs se sont montrés réticents à combler le déficit de production, compte tenu de la hausse des prix CAF (coût, assurance, fret), de la chute de l'Ariary et du refus de l'État de défiscaliser les importations. Le gouvernement intervient en négociant 100 000 tonnes de riz avec la Thaïlande, en accordant des facilités à un pool d'importateurs chargés de l'opération (dont 80 % revient à TIKO, la société du président Ravalomanana), en subventionnant le transport et

en fixant le prix de vente. Mais la réalisation de l'opération est tardive et la distribution souffre d'inorganisation. De plus, face au manque de visibilité des actions publiques, les autres importateurs se sont retirés du marché. L'approvisionnement fait défaut et les prix continuent à flamber jusqu'aux premières récoltes de 2005 (Dabat *et al.*, 2006).

Cette crise aurait pu être évitée par une plus grande clarté dans les interventions de l'État, un effort de coordination avec le secteur privé, et une meilleure capacité de diagnostic. Elle a été le catalyseur de la mise en place de l'OdR et de la PCP Riz, ainsi que de programmes de relance de la production.

Un suivi rapproché de la crise cyclonique de 2007

Début 2007, le passage de plusieurs cyclones provoque des pertes de production et des dégradations d'infrastructures routières ; dans le

Tableau 2. Chronologie de la conjoncture du marché, des décisions politiques et de leur impact

Table 2. Chronology of the market situation, policy decisions and impact.

ANNÉE	CONJONCTURE	DÉCISIONS et MISE EN ŒUVRE		RÉSULTATS
2004	Cyclones, hausse des prix internationaux, dépréciation de l'Ariary => envolée des prix intérieurs	L'État intervient tardivement : • négocie 100 000 tonnes de riz avec la Thaïlande ; • transport subventionné ; • ventes rationnées à prix réduit.	+ -	- Éviction des importateurs - Pénurie - N'a pas ralenti la hausse des prix. - Favorise les urbains pauvres au détriment des producteurs
2007 (février-avril)	Cyclones => hausses des prix localisées	Suivi rapproché du marché Concertation État, agences d'aide, OdR Entraves au commerce informel levées	+ +	Aide d'urgence ciblée Hausse des prix limitée dans l'espace et le temps
Mi 2007-2008	Flambée des prix internationaux	Concertation État, importateurs, OdR => sensibilisation, estimation des besoins L'État négocie 50 000 tonnes de riz avec l'Inde à prix préférentiel Exonération de TVA Interdiction temporaire d'exporter Appui à la contre-saison	+ + + +	- Importations anticipées. - Évolution saisonnière normale à la soudure - Pas de spéculation autour d'un éventuel déficit d'offre - Augmentation importations second semestre - Effet marginal - Augmentation production de contre-saison
2009	Crise politique, gouvernement de transition	Distribution de riz à visée sociale (50 % du prix de marché)	-	- Peu d'incidence sur les consommateurs (volumes limités) - Effet dépressif sur l'arrivée de la nouvelle récolte
2010-2011	Gouvernement de transition Échéances électorales Retard et insuffisance des pluies	Annonce de récolte 2010 record Méfiance des gros collecteurs et importateurs Importations publiques tardives (30 000 tonnes)	- - -	- Forte baisse des prix à la récolte - Peu de collecte, peu d'importations - Flambée à la soudure

OdR Observatoire du riz ; TVA : taxe sur la valeur ajoutée.

Nord et le Nord-Est du pays, les prix s'envolent de février à avril 2007.

Un suivi rapproché des marchés a été assuré par l'OdR, qui publie 13 bulletins d'alerte en mars, période la plus tendue. La PCP Riz et l'OdR se sont réunis une fois par semaine pendant ces mois de flambée, sous la direction du Premier ministre. L'effet perturbateur de barrières non tarifaires dans la zone excédentaire du lac Alaotra, qui visaient à dissuader des collecteurs informels et à favoriser quelques grandes rizeries, notamment celle du président Ravalomanana, est constaté. Les recommandations émises lors de ces réunions aboutissent à la levée de ces barrières et à la réhabilitation rapide des infrastructures endommagées. L'OdR a également participé à toutes les réunions du Bureau national

de gestion des risques et catastrophes, conjointement aux agences d'aide d'urgence (Croix-Rouge, CARE, *Catholic Relief Services* [CRS], etc.). Les informations échangées ont permis de cerner les zones touchées et de définir les aides alimentaires à apporter aux plus démunis, sans perturber le fonctionnement du marché du riz à l'arrivée de la nouvelle récolte.

La hausse des prix est restée localisée et la situation est revenue à la normale en mai-juin.

La gestion concertée de la flambée des prix internationaux de 2008

La situation exceptionnelle du marché international a suscité dès 2007 une

veille renforcée de l'OdR, qui produit entre mi-2007 et mi-2008 plus d'une douzaine de notes de conjoncture et de recommandations, en collaboration avec le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (MECI) à destination des décideurs. Sensibilisés par les publications de l'OdR au contexte international et aux pertes liées aux cyclones, les importateurs anticipent leurs commandes, qui arrivent dès la mi-2007 (figure 2). Les besoins en importations pour la soudure sont évalués collectivement en septembre par la PCP Riz et l'OdR à 200 000 tonnes. Chaque opérateur présent déclare son stock et ses intentions d'importer.

En janvier 2008, le gouvernement annonce qu'il négocie 50 000 tonnes de riz à un prix préférentiel auprès du

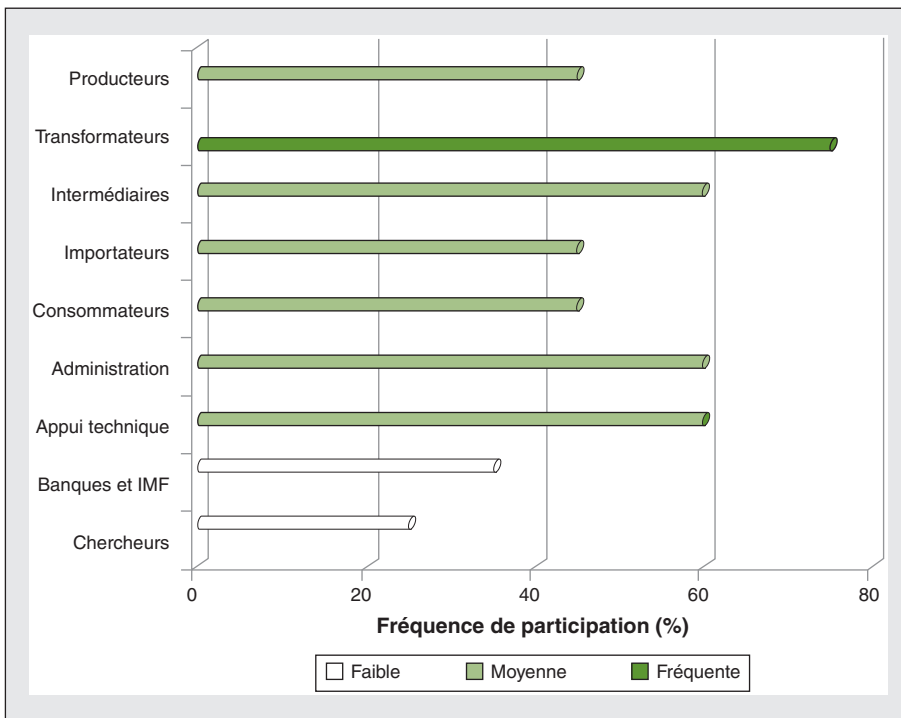


Figure 1. Fréquence de participation des membres aux réunions de la Plateforme de concertation et de pilotage sur la filière riz (PCP Riz).

Figure 1. Frequency of members' participation to PCP Rice meetings.
Source : Andriamparany (2010).

gouvernement indien. Ce riz n'arrive que bien après la soudure (en juin et septembre), mais l'annonce de cette commande contribue à maintenir les prix à un niveau habituel, malgré le contexte international tendu. Après plusieurs mois de débats, et avec une participation active de la PCP Riz et de l'OdR, le riz importé est enfin exempté des 18 % de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en juillet 2008 ; les exportations sont temporairement suspendues (l'incidence de cette dernière mesure est négligeable, compte tenu du très faible volume exporté). Ces mesures commerciales et fiscales sont complétées par un appui renforcé à la production pour la contre-saison 2008. Si ces mesures ont favorisé la stabilité intérieure, d'autres facteurs ont contribué à la remarquable résilience du marché malgache face à la crise de 2008 (David-Benz *et al.*, 2010) : i) le pic de la flambée a coïncidé avec la période habituelle de soudure (l'essentiel des besoins en importation a donc été négocié avant ce pic) ; ii) la monnaie locale s'est appréciée, ce qui a atténué l'incidence de la hausse des prix internationaux ; (iii) la récolte 2008 a été bonne.

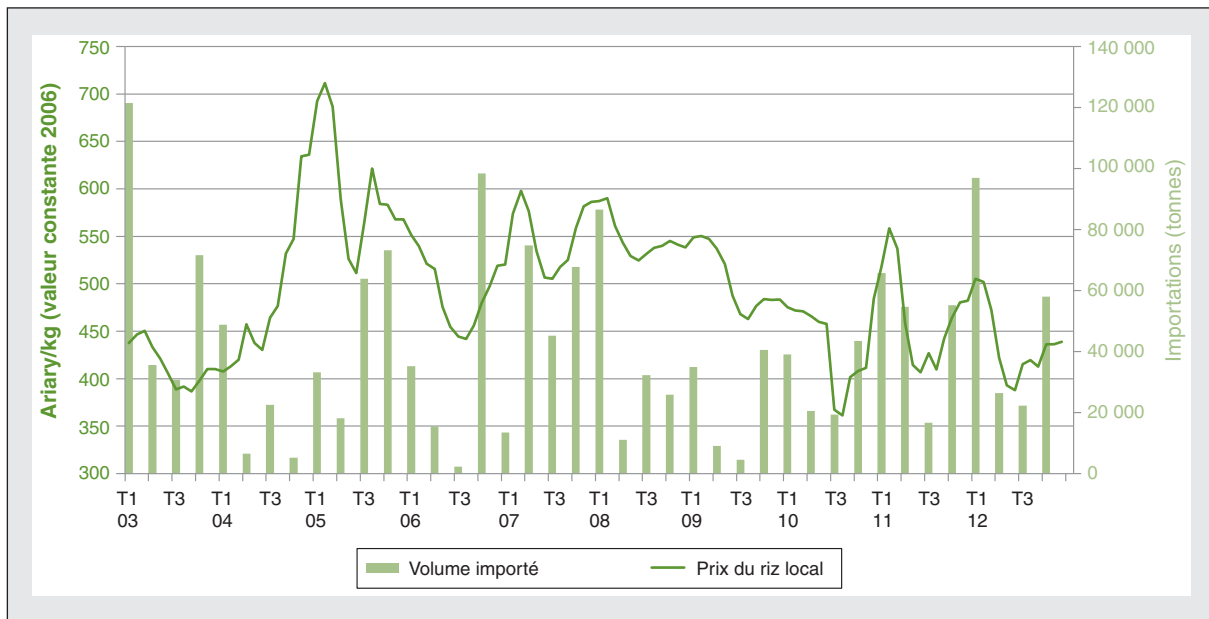


Figure 2. Évolution des prix (valeur constante) et des volumes importés.

Figure 2. Evolution of prices (real) and volume imported.
Source : auteurs, à partir de données INSTAT, Observatoire du riz (OdR) et douanes.

La crise sociopolitique de 2009

Le début 2009 est marqué par une crise politique. Au cours des manifestations, les premières cibles sont les entrepôts du groupe agroalimentaire du président Ravalomanana (TIKO), qui assurent l'approvisionnement en gros des principales denrées : ils sont pillés et incendiés. Fin mars, la Haute autorité de transition (HAT) est mise en place, après la chute de Ravalomanana.

Dans un contexte de soudure, de déstructuration du réseau d'approvisionnement, de promesses de changement, la HAT prend des mesures rapides pour alléger le coût de la vie. L'opération « riz à 500 Ar/kg » (0,25 USD) est lancée dans les grandes villes fin mars, alors que le prix du riz sur le marché est à 1 100 Ar/kg. Ce riz provient du stock du riz indien encore détenu par TIKO. Bien que cette opération n'ait porté que sur quelques milliers de tonnes, son impact psychologique a été percutant. Ce riz bradé pèse sur le marché local en pleine période de récolte : le prix du paddy baisse jusqu'à 400 Ar/kg, alors qu'il était à 500 Ar/kg l'année précédente à la même période. Les gros collecteurs, face à l'éventualité d'autres interventions publiques, découragés par des attaques à mains armées sur les routes nationales, sont absents du marché, ce qui contribue à faire baisser les prix.

La PCP Riz adresse une requête à la Présidence, demandant d'arrêter l'opération « riz à 500 Ar » et d'assurer des escortes aux transporteurs pour sécuriser la collecte du riz local. L'OdR et le ministère du Commerce et de l'Industrie rédigent conjointement une note d'analyse qui va dans le même sens. Malgré ces requêtes, l'opération perdura plusieurs semaines.

2010-2011 : une hausse des prix accentuée par le climat d'incertitude et le manque d'information

La soudure 2010-2011 est à nouveau marquée par une forte hausse des prix, liée un contexte de fortes incertitudes :

- Les chiffres de production annoncés courant 2010 sont nettement surestimés (6 millions de tonnes, contre 4,3

à 4,5 millions de tonnes les années précédentes). Les statistiques agricoles souffrent d'insuffisances structurelles et les enjeux politiques prennent le dessus : l'annonce d'une bonne production de riz rassure la population et conforte les quelques mesures d'appui mises en œuvre.

- Craignant une nouvelle intervention de l'État sur les prix à l'approche des élections (envisagées fin 2010), les gros collecteurs achètent très peu à la récolte, induisant des prix particulièrement bas de juin à août 2010. La PCP Riz est en sommeil. Elle ne peut ni pallier le manque de données objectives par une confrontation des points de vue, ni contribuer à définir une stratégie concertée de gestion de la soudure entre opérateurs et État.

- En l'absence d'idée claire sur le déficit à combler, et face aux contraintes financières d'une situation économique déprimée, les importateurs ne s'engagent que prudemment pour couvrir la période de soudure. La saison des pluies démarre tardivement, ce qui fait craindre une arrivée tardive de la récolte principale et une chute de la production. La tension monte alors sur les stocks restants, dont personne n'est en mesure d'évaluer l'ampleur.

La hausse des prix aux consommateurs s'accélère à partir du mois de décembre, pour atteindre 1 550 Ar/kg

en février, soit près de 30 % de plus que les maxima des années précédentes. Le riz local dépasse alors de près de 400 Ar/kg le prix du riz importé. Le marché international ne peut donc être le moteur de cette hausse. La surestimation de la production, l'inquiétude des opérateurs face au risque d'intervention de l'État sur les prix, ainsi que les aléas climatiques qui sont venus aggraver le contexte d'incertitude semblent avoir été déterminants.

Bilan de la période en termes d'évolution du marché

La période 2005 à début 2010 a été caractérisée par une baisse du niveau d'instabilité : coefficient de variation (CV) de 8 %, par rapport à un CV de 15 % pour 1990-2004 (figure 3). L'amplitude des fluctuations saisonnières des prix au consommateur s'est maintenue à un niveau « normal » et le marché n'a pas connu de perturbation majeure, malgré un contexte international fortement perturbé. On constate également un redressement de la tendance des prix en valeur constante, alors qu'elle était à la baisse au cours

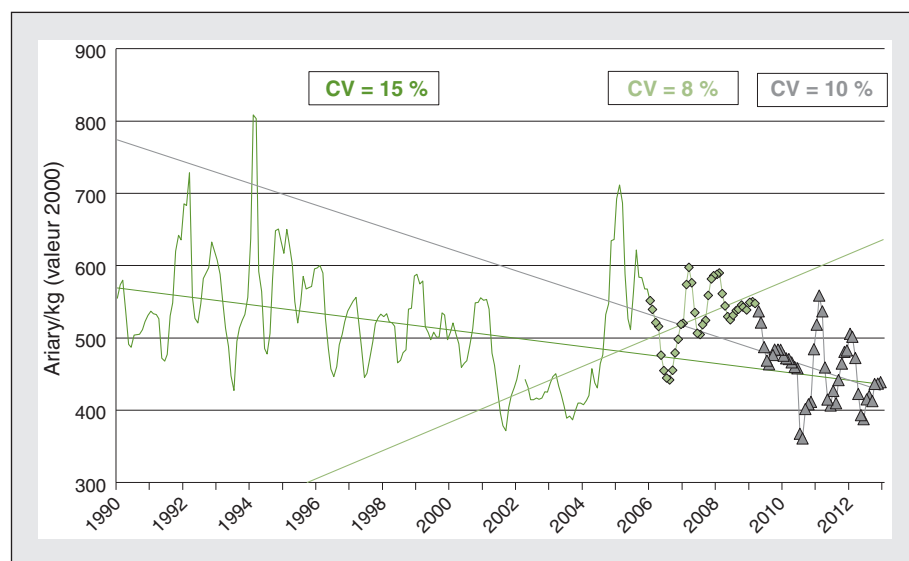


Figure 3. Prix du riz local au consommateur en valeur constante (Antananarivo). CV : coefficient de variation.

Figure 3. Consumer real price of local rice (Antananarivo).

Source : auteurs, à partir de données INSTAT et Observatoire du riz (OdR).

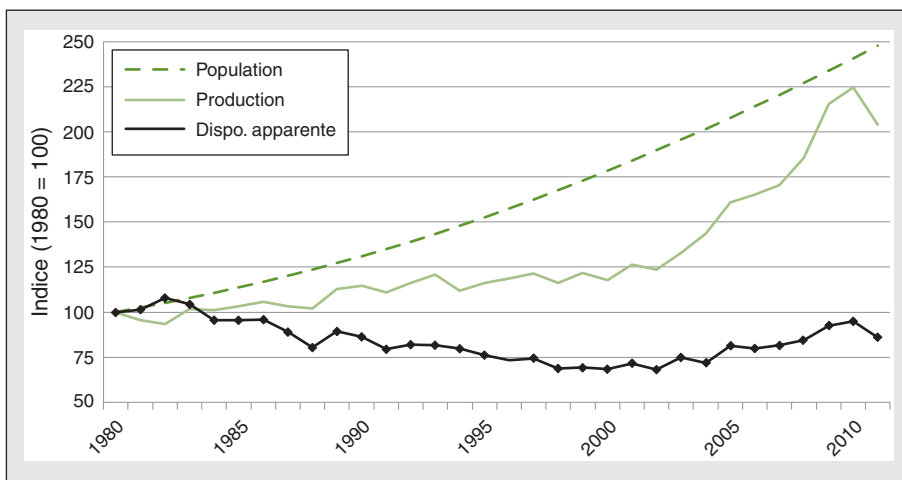


Figure 4. Évolution de la disponibilité en riz.

Figure 4. Evolution of rice availability.

Source : auteurs, à partir de données FAOSTAT et MinAgri.

des années précédentes. En revanche, depuis le début de la crise politique, l'instabilité des prix tend à nouveau à s'accroître (CV de 10 %) et surtout, la tendance des prix s'est orientée nettement à la baisse, ce qui pénalise les producteurs et constitue un contexte peu incitatif pour dynamiser la production.

L'évolution de la production au cours de la période est plus difficile à apprécier, compte tenu de la fragilité des statistiques disponibles. À partir de 2004, les chiffres officiels de production affichent une progression nettement supérieure à celle de la croissance démographique ; la disponibilité par tête s'améliore (figure 4). Cette progression a vraisemblablement été surestimée, mais jusqu'en 2010, la tendance est confirmée dans la plupart des régions par les acteurs de terrain. La revalorisation des prix et leur relative stabilité y ont contribué, mais également les programmes d'appui à la production, notamment les distributions de semences et d'engrais, ainsi que des investissements dans les infrastructures de transport, créant un environnement incitatif.

En revanche, depuis 2010, bien que les données disponibles soient incertaines, les chiffres nationaux, corroborés par des observations plus localisées, accusent un ralentissement, voire une baisse. Le contexte politique et économique national y a contribué, ainsi que les conditions climatiques, mais la

baisse des prix aux producteurs en valeur constante a vraisemblablement aggravé ce contexte peu incitatif.

Conclusion

La remarquable résilience du marché malgache à la flambée internationale des prix du riz en 2008, comme la gestion des chocs cycloniques en 2007, illustrent les effets positifs conjoints de l'information et de la concertation. Avec la crise politique de 2009, le retour à un contexte de grande imprévisibilité, la dissolution de fait du dispositif de concertation, sont allés de pair avec une volatilité en hausse et une évolution des prix peu favorable aux producteurs.

La production d'information par l'Odr a permis aux grands opérateurs une meilleure appréhension du marché, améliorant ainsi leurs arbitrages pour couvrir les besoins nationaux et contribuant à réduire l'instabilité des prix. Cela a été favorisé par la spécificité de ces grands opérateurs, présents tant à l'importation que sur le marché du riz local – limitant les stratégies souvent observées dans d'autres pays d'Afrique de favoriser les importations au détriment du riz local. En revanche, les producteurs et des petits opérateurs n'ont pas directement bénéficié de l'information disponible, la très grande majorité d'entre eux n'ayant pas accès aux bulletins de

l'Odr, diffusés principalement par Internet. Concernant les décideurs institutionnels, l'Odr a indéniablement amélioré leur capacité de suivi et de compréhension de la situation du marché, par la fourniture régulière d'analyses actualisées, d'informations localisées en cas de crise et par la vulgarisation d'outils d'analyse simples. L'amélioration de la stabilité des prix et le redressement de la tendance observés entre 2005 et 2009 sont également à mettre en parallèle avec les investissements dans les infrastructures et les appuis à la production, qui ont permis une progression de l'offre nationale. Mais un meilleur suivi de la situation du marché sur l'ensemble du territoire, une gestion plus transparente et raisonnée des interventions de régulation, semblent également y avoir contribué.

Toutefois, l'analyse des déterminants de l'évolution du marché intérieur et des mesures prises au cours des dernières années montre clairement les limites de l'information fournie. La première limite relève de l'incomplétude de l'information : l'insuffisante fiabilité des données de production et l'absence d'information sur les stocks limitent fortement la pertinence des décisions. La seconde limite relève de la nature des processus de décision publique : la rationalité économique et l'intérêt collectif sont loin d'être les seuls déterminants des choix politiques. La pertinence du choix des interventions publiques apparaît toutefois renforcée par les processus de concertation. La PCP a ainsi permis d'amorcer un changement de pratiques dans l'élaboration des politiques, par la concertation et par une plus grande transparence. Tschirley et Jayne (2010) montrent que le manque de confiance entre les acteurs privés et l'État, ainsi que l'incertitude mutuelle quant à leur comportement, ont constitué un frein à l'efficacité des mesures de gestion des crises alimentaires en Afrique australe. À l'inverse, dans le cas de la PCP Riz, le partage des informations détenues, l'élaboration de diagnostics communs, le dévoilement (même partiel) de stratégies entre les différents acteurs clés, sont apparus comme des facteurs d'amélioration de l'efficacité de la gouvernance de la filière riz, complétant un meilleur accès à l'information de marché.

De tels types de dispositif de concertation sont toutefois loin d'être une panacée. Le cas malgache illustre comment des objectifs politiques de court terme peuvent annihiler le processus consultatif, notamment en période de forte instabilité politique ; l'opérationnalité même des dispositifs de concertation peut être remise en cause par les tensions politiques. La forte asymétrie entre les acteurs impliqués constitue une autre limite majeure. Elle joue clairement sur le déséquilibre de pouvoir de négociation, mais également sur le choix des priorités assignées aux sujets abordés par la PCP. Dans les deux cas, elle est nettement en défaveur des producteurs, alors que la PCP Riz a plutôt renforcé la position oligopolistique des grands opérateurs. L'information fournie par l'OdR lors des réunions de la Plateforme contribue à réduire les asymétries, mais pour que les repré-

sentants des producteurs puissent réellement la mobiliser pour défendre leurs intérêts, il leur faudrait acquérir, au-delà de l'apprentissage par la pratique, une meilleure compréhension des mécanismes de marchés, ainsi que du fonctionnement des politiques agricoles et commerciales. ■

Références

Andriamparany SM, 2010. *Le rôle des dispositifs de concertation et d'information dans la gouvernance de la filière riz à Madagascar : cas de la plate-forme de concertation pour le pilotage de la filière riz et de l'Observatoire du Riz*. Master 2 ERSEA, université Montpellier 1.

Dabat MH, Jenn-Treyer O, Magnay J, Minten B, 2006. The 2004 rice crisis in Madagascar. In : Minten B, Dorosh P, eds. *Madagascar in Disarray: Policy Options for Increased Efficiency and Price Stabilization*. African Region Paper, 101. Antananarivo : World Bank.

David-Benz H, Diallo A, Lançon F, Meuriot V, Rasolofo P, Temple L, et al., 2010. *L'imparfaite transmission des prix mondiaux aux marchés*

agricoles d'Afrique subsaharienne. Paris : FARM ; Cirad.

Droy I, 1998. Que sont les greniers à riz devenus ? Le désengagement de l'État sur les grands périmètres irrigués de Marovoay et du Lac Alaotra. *Autrepart* 7 : 89-110.

FAO/UPDR, 2001. *Diagnostic et perspectives de développement de la filière riz à Madagascar*. Antananarivo : FAO.

Froger G, 2006. Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable. *Monde en Développement* 2006/4 (136) : 11-28.

Gaudin JP, 1999. *Gouverner par contrat, l'action publique en question*. Paris : Presses de Sciences Po.

Magnay J, Jenn-Treyer O, 2005. *Mise en place d'un système de régulation sur le marché du riz à Madagascar*. Antananarivo : PAM.

Sommet du G20, 2011. *Déclaration finale : « Pour bâtir notre avenir commun, renforçons notre action collective au service de tous »*. Cannes : G20.

Tschirley DL, Jayne TS, 2010. Exploring the logic behind Southern Africa's food crises. *World Development* 38 : 76-87.