

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS

ACRONYMES

INTRODUCTION

I. CONTEXTE D'ETUDE: LES CONTRAINTES DE LA FILIERE RIZ A MADAGASCAR

Section 1 : Instabilité du marché du riz à Madagascar

I.1.1 Le déficit de la productivité rizicole malgache:

I.1.2 Les problèmes de régulation du marché du riz à Madagascar: les défaillances des politiques agricoles

Section 2 : Les nouvelles formes de coordination de la filière riz à Madagascar

I.2.1 La nécessité d'une intervention hors marché :

I.2.2 La prise en compte des différentes parties prenantes dans la coordination de la filière :

II. IDENTIFICATION DES ENJEUX DE L'ETUDE ET APPLICATION EMPIRIQUE

Section 1 : Les enjeux de la recherche

Section 2: Cadrage conceptuel

II.2.1 La gouvernance par la concertation : une nouvelle forme de coordination institutionnelle et organisationnelle dans la gestion d'une filière

II.2.2 La concertation comme gouvernance de la filière :

Section 3: Application empirique

II.3.1 Cadre du stage :

II.3.2 Méthode de recherche

III. RESULTATS ET DISCUSSIONS

Section 1: La Plateforme de Concertation pour le Pilotage de la filière Riz

III.1.1 Emergence et organisation de la plateforme :

III.1.2 Le fonctionnement effectif de la PCP-Riz Nationale :

III.1.3 Le fonctionnement de la PCP-Riz Régionale depuis 2009 :

Section 2 : Analyse, discussions et perspectives

III.2.1 Analyse comparative des deux plateformes de concertation :

III.2.2 Perspectives de développement de la plateforme de concertation sur le riz à Madagascar :

CONCLUSION

ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

ACRONYMES

AFD	Agence Française de Développement
BCSR	Bureau de Commercialisation et de Stabilisation des prix du Riz
BV-LAC	Bassin Versant – Lac Alaotra
C.A	Conseil d'Administration
CIRAD	Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
DAPAG	Direction d'Appui à la Production Agricole
DAPP	Direction d'Appui à la Professionnalisation des Producteurs
DDR	Direction du Développement Régional
DIAL	Développement, Institutions et Analyse de Long terme (unité de recherche de l'IRD)
DRDR	Direction Régionale du Développement Rural
DSSE	Direction de la Statistique et du Suivi Evaluation
EPP/PADR	Equipe Permanent de Pilotage/Plan d'Action pour le Développement Rural
FAO	Food Agricultural Organisation
FOFIFA	Fototra Fikarohana momba ny FAmbolena
HAT	Haute Autorité de Transition
IDH	Indice de Développement Humain
IMF	Institution de Microfinance
INRA	Institut National pour le Recherche Agronomique
INSTAT	Institut National de la Statistique
IRD	Institut de Recherche pour le Développement
MADIO	Madagascar-Dial-Instat-Orstom
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MAP	Madagascar Action Plan
MECI	Ministère de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie

MEFB	Ministère de l'Economie des Finances et du Budget
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MOISA	Marché, Organisation, Institution et Stratégies d'Acteurs
NEI	Nouvelle Economie Institutionnelle
OdR	Observatoire du Riz
OMC	Organisation Mondiale du COMmerce
OTIV	Ombona Tahiry Ifampisamborana Vola (Institution fournissant du crédit)
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PCP-Riz	Plateforme de Concertation pour le Pilotage de la filière Riz
PD	Pays Développés
PED	Pays En Développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSDR	Plan de Soutien pour le Développement Rural
PTA	Plan de Travail Annuel
ROR	Réseau des Observatoires Ruraux
SILAC	Société Industrielle et Agricole du Lac Alaotra
SIM	Système d'Information de Marché
SINPA	Société d'Intérêt National des Produits Agricoles
TCT	Théorie des Coûts de Transaction
TI	Taxe à l'importation
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
UPDR	Unité de Politique de Développement Rural

TABLE DES FIGURES ET TABLEAUX

Figure 1: Evolution de la production par rapport à la croissance démographique	5
Figure 2: Disparité spatiale des prix du riz dans les cinq grands Provinces Malgaches (2001-2009).....	7
Figure 3: Exportations et des importations de riz à Madagascar de 1961 à 2007	9
Figure 4: Prix du riz sur le marché international et prix à la consommation sur le marché loc	10
Figure 5: (a) Variations des prix mondiaux (2000-2005) (b) Variations des stocks mondiaux (1977-2005).....	14
Figure 6: Evolution de la production selon les évènements majeurs correspondants aux périodes.....	14
Figure 7: Typologie des formes de participation au débat ou à la décision publique.	26
Figure 8: Situation géographique de la zone d'étude.	36
Figure 9: Le nombre de personnes enquêtées par Collège par rapport au nombre de représentant par collège au sein des 2 PCP-RIZ.....	38
Figure 10: Déroulement global du stage.....	40
Figure 11 : Déroulement des activités sur le terrain.....	41
Figure 12: Fonctionnement de la PCP-Riz.	47
Figure 13 : Implication des membres du C.A PCP-RIZ Nationale lors des réunions.....	49
Figure 14: Répartition des membres du C.A PCP-RIZ REG ALMAN	57

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Expression des attentes des membres, selon les personnes enquêtées par collège (PCP-RIZ NATIONALE).	50
Tableau 2 : Historique des décisions prises au sein de la Plateforme Nationale selon les évènements déterminants (2005-2010).	55
Tableau 3: Expression des attentes des membres, selon les personnes enquêtées par collège (PCP-RIZ REG ALMAN).	59
Tableau 4 : Historique des décisions de la plateforme REG ALMAN depuis 2009.....	62
Tableau 5: Récapitulatif des résultats d'enquête au sein de chaque plateforme.	67
Tableau 6: Récapitulatif des principaux problèmes de la plateforme (nationale et régionale).	73

INTRODUCTION

Classés parmi les pays les plus pauvres du monde, 146^{ème} sur 177 en IDH selon le PNUD et un taux de croissance économique de 2,6% en 2010¹, la problématique de réduction de la pauvreté de Madagascar passant par une croissance de la production agricole se pose encore. Selon Razafindravonona et al. (2003), 77% des ménages ruraux malgaches situés en dessous du seuil de pauvreté vivent de l'activité agricole. Selon les statistiques de 2008 de l'INSTAT, le PIB² agricole représente 22,3% du PIB total. Ceci montre alors que, tant que les revenus de la population rurale pauvre sont faibles, les rendements agricoles seront faibles et la croissance économique de Madagascar restera enfermée dans un cercle vicieux.

A Madagascar, le riz est la culture principale : 40% des terres agricoles sont utilisées pour cette culture. En 2008, Madagascar était le 17^{ème} producteur de riz au niveau mondial avec trois millions de Tonnes ; à l'échelle mondiale, le riz est la première culture (FAOSTAT, 2008). Il constitue principalement un produit "*stratégique*", étant donné sa valeur économique, en tant que source de revenus de 86% des ménages ruraux (Minten et al., p.42, 2006) ; sa valeur sociale, en tant qu'aliment de base de la population malgache et sa valeur culturelle, puisqu'il est fortement inclus dans la culture malgache (Dabat et al., 2008). C'est la raison pour laquelle, étant donnés les enjeux nationaux de cette filière, la politique rizicole constitue l'une des priorités des politiques agricoles. Malgré l'importance socio-économique de la culture de riz à Madagascar, les politiques agricoles depuis 1960 sont des facteurs de contraintes du développement de la filière.

Comme dans d'autres pays en développement, le monopole de l'Etat dans la filière depuis les années 70, le désengagement de l'Etat avec les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) dans les années 80 ainsi que la libéralisation des échanges en 1990 ont déstabilisé le fonctionnement et la régulation des filières à Madagascar, notamment celle du riz (Razafimandimby, 1998 ; Minten et al., 2003 ; Minten et al., 2006 ; Dabat et al., 2006). Face aux changements des politiques subis par le pays durant ces trois périodes, au manque de transparence de la situation de la filière du fait de l'évolution rapide du marché ainsi qu'à la forte croissance démographique, l'Etat Malgache n'a pas su mettre en place des politiques adéquates de gestion de la filière. Ainsi, un contexte incitatif à la production n'a pas pu être

¹<http://www.madonline.com> du 29/01/2010.

² En 2008, le Produit Intérieur Brut (PIB) réel est estimé à 623 milliards Ariary (1\$ = 2 000Ar) et le PIB nominal à 16 131 milliards Ariary.

créé. Les politiques ont plutôt conduit à une instabilité saisonnière de la production. C'est ainsi que Madagascar commence alors à importer dans les années 70-80. Cette instabilité de la filière se renforce avec la crise sur le marché intérieur en 2004, marquée par une hausse considérable des prix du riz importé. Ces faits montrent la besoin d'améliorer la coordination de la filière, selon une coordination hybride (Dabat et al., 2008). Cela nécessite d'analyser et d'améliorer les nouveaux modes de gouvernance dont il est question de confronter les intérêts publics et privés, individuels et collectifs dans un même espace de négociation (Gaudin, 1999).

Depuis cette crise de 2004, deux structures de Gouvernance de la filière ont été créées à Madagascar pour améliorer l'élaboration des politiques agricoles. Il s'agit, d'une part, d'un dispositif de diffusion d'informations sur les prix dans la filière riz, via l'« Observatoire du Riz » (OdR). D'autre part, il s'agit du dispositif de coordination de la filière par un regroupement de tous les acteurs de la filière, via l'espace de négociation appelé « Plateforme de Concertation pour le pilotage de la filière riz » (PCP-Riz) (David-Benz et Jenn-Treyer, 2008).

Cette étude consistera alors à rechercher comment ces nouveaux modes de « Gouvernance » des filières (Byerlee and Jayne, 2005), par une forme participative dans la gestion de la filière, pourraient amener à l'élaboration de politiques publiques efficaces. Avant de commencer l'étude, le plan de ce mémoire se présentera comme suit :

☉ La **première partie** présente un aperçu général des contraintes de la filière riz. Dans ce contexte de départ, l'analyse présentera les problèmes de la production, de la commercialisation, de la gestion des politiques auxquelles la filière est confrontée depuis son indépendance en 1960 et particulièrement en 2004. Cet évènement économique national relance l'importance d'étudier les politiques jugées adéquates pour améliorer la gestion et la coordination de la filière par la mise en place de nouveaux outils. Des outils institutionnels de pilotage de la filière ont été établis afin de développer et de pérenniser la filière et accordent une grande importance au rôle des acteurs privés pour la transparence de la filière. Il s'agit de la Plateforme de concertation pour le pilotage de la filière riz et de l'Observatoire du Riz.

☉ La **deuxième partie** consistera à identifier les enjeux du thème traité en essayant de ressortir les questions de recherche. Pour répondre à ces questions, il est important de passer par une analyse théorique pour voir ce que la théorie a déjà apporté et ce qu'elle pourrait apporter au sujet. Globalement, il s'agit d'apprécier si ce partenariat multi-acteur est un moyen efficace pour élaborer des politiques adéquates de gestion de la filière. L'analyse conduit alors à s'interroger sur les acteurs et leurs interactions au niveau de ces

dispositifs. Pour cela, la théorie de base mobilisée est celle de la gouvernance, puis de la concertation et de la théorie de l'action collective.

Dans ce mémoire, l'étude portera sur une analyse du comportement des acteurs dans le cadre d'une action collective. Pour cela, il est question de faire ressortir, à partir du passage sur le terrain d'étude : les conditions nécessaires à la réussite de l'action collective au sein de la plateforme de concertation de la filière riz (PCP-Riz) et le rôle de l'apport de l'information, dont celle de l'Observatoire du Riz dans l'amélioration de la capacité des acteurs à élaborer des décisions politiques.

Ensuite, une section traitera de la méthodologie de travail de recherche. Dans cette partie, la démarche de recherche commencera par la présentation du terrain où s'est effectuée l'étude. Ensuite, elle présente la méthode de recherche ainsi que les techniques de collecte des données mises en œuvre.

☉ La **quatrième partie** présentera les résultats de recherche et l'analyse de ces résultats pour terminer par la conclusion.

I. CONTEXTE D'ETUDE: LES CONTRAINTES DE LA FILIERE RIZ A MADAGASCAR

Section 1 : Instabilité du marché du riz à Madagascar

1.1.1 Le déficit de la productivité rizicole malgache:

Au niveau international, parmi les céréales les plus produites après le maïs et le blé³ dans le monde, le marché du riz est actuellement dominé par le marché asiatique. La Chine, l'Indonésie et l'Inde⁴ sont les principaux producteurs (Annexe 1) et consommateurs de riz. L'Afrique, en tant que grand consommateur de riz est également producteur, mais avec une faible proportion de 4% à l'échelle mondiale. Etant parmi les grands producteurs de l'Afrique dans les années 60, la productivité de Madagascar est restée cependant peu performante vis-à-vis des autres pays producteurs. Par rapport à celle de l'Egypte par exemple, jusqu'en 2008, bien que l'Egypte produisait moins dans les années 60, elle a largement dépassé Madagascar à partir des années 80 (Annexe 1).

Au niveau national, entre 1961 à 2006, la production de paddy à Madagascar est passée de 1 465 000 à 3 485 000 Tonnes mais elle reste faible par rapport à la croissance démographique. De 1970 à 2007, face à la forte croissance démographique, la disponibilité du riz a diminué de 20%, i.e. de 135 kg à 102 kg/habitant (FAO), mais reste stable. Durant la période 1990 à 1998, par exemple, la production n'a augmenté que de 1,22% [2,42 à 2,45 millions de Tonnes] contre un taux de croissance démographique de + 21,67% [11,2 à 14,3 millions d'habitants] (Figure 1). Actuellement, la production annuelle reste autour des 3 millions de Tonnes malgré les efforts d'extension des surfaces rizicoles (804 000 à 1 220 000 ha entre 1961 et 2008).

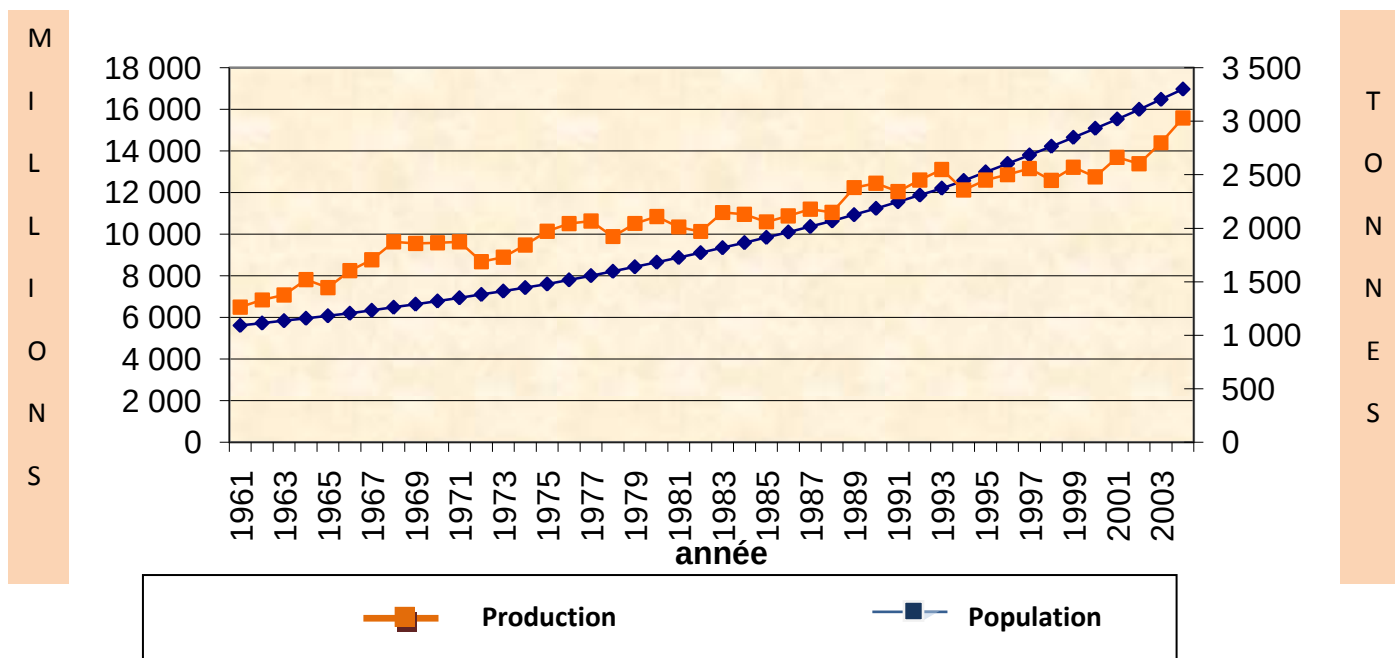
Ainsi, la production de riz à Madagascar continue de diminuer alors que la demande ne cesse d'augmenter. Parmi les plus gros consommateurs de riz dans le monde, avec une consommation de riz trois fois par jour du riz, un malgache consomme en moyenne 110 à 140 Kg de riz par an (FAO/UPDR, 1999). Concernant la préférence des ménages, les ménages urbains de la capitale consomment plus de riz local, notamment le riz blanc avec un niveau de consommation par habitant élevé (environ 136 kg/habitant/an), tandis que ceux des zones côtières déficitaires optent plus pour le riz importé, à cause des différences de prix et

³ Revue grain de sel n°43 « Hausse des prix agricoles », extrait du Inter-réseaux Développement rural, 17 Décembre 2008.

⁴ Les 2/3 (soit 60%) de la production mondiale et des flux commerciaux de riz sont réalisés par ces trois pays.

de la distance par rapport aux ports. Par ailleurs, il existe une forte disparité de consommation de riz entre zones rurales pauvres (132 kg) et zones urbaines riches (391 kg).

Figure 1: Evolution de la production par rapport à la croissance démographique (1961-2003).



Sources : PAM, MEFB, puis Douanes, puis MAEP-DSSE.

Ainsi, de nombreux facteurs sont à l'origine de ces contraintes de développement de cette production rizicole malgache (cf. a.). Mais avant cela, il est important de connaître ce que représente cette filière pour l'économie malgache.

a. Les facteurs déterminants des problèmes de la filière rizicole à Madagascar :

Reconnue pour la forte variation de sa production, voire déficit, Madagascar se tourne davantage vers les importations. Trois principaux facteurs peuvent expliquer les difficultés du développement de la production de la filière : les problèmes **1) physique, 2) technique et 3) économique.**

1) Malgré les conditions agro-écologiques qui sont favorables à plusieurs types de cultures de riz (Annexe 4), l'absence de maîtrise d'eau constitue la principale contrainte des différentes régions rizicoles de l'ensemble du pays. Sur une superficie de riz irrigué de 800.000 ha, par exemple, 500.000 ha sont en mauvaise maîtrise d'eau. La pauvreté naturelle des sols de rizières représente la deuxième contrainte du système rizicole malgache. A Madagascar, la carte variétale du riz, qui présente les variétés de riz existant dans chaque

région, constitue un des facteurs de disparité géographique du niveau de production (Annexe 5 a.).

2) Par ailleurs, les coûts liés au désenclavement des zones de production dus à un problème d'infrastructures routières sont des facteurs explicatifs de la faible compétitivité de ce marché et du secteur agricole malgache. Ces problèmes d'infrastructures constituent, entre autres, des contraintes de commercialisation et augmentent le coût de transport. De ce fait, le transport des zones de production vers les zones de consommation entraînent la hausse des prix du riz (FAO/UPDR, 1999) et expliquent la disparité géographique des prix. En 2004, par exemple, le prix du riz dans certaines régions productrices atteint les 400Ar/kg, dans les grandes villes, le prix du riz est estimé à plus de 700 Ar/kg [1\$ = 2 000 Ar]. Ce contexte montre les difficultés de la population à accéder à ce produit, à la disponibilité du produit,... à cause de la variation de la production annuelle par région et de l'instabilité des prix.

➤ Pour expliquer cette instabilité et cette faiblesse de la production, il est important de connaître le calendrier cultural. A Madagascar, il existe 3 principaux types de riziculture : la riziculture aquatique, pluviale et de « tavy »⁵. Le premier, dont la riziculture irriguée comprend deux saisons de culture et le deuxième comprend une seule saison pour le riz pluvial. Certaines zones arrivent à pratiquer les trois types de culture. La principale saison de culture est située entre Octobre à Janvier, de Décembre jusqu'en Février-Mars le riz devient un produit rare : c'est la *période de "soudure"*. C'est à cette période que les opérateurs importent du riz. La période de récolte se situe entre Mai et Juin globalement, le riz sur le marché est alors abondant. Par conséquent, un écart se présente entre ces deux périodes pour le riz local, importé et le paddy. Lors du passage à Madagascar en Juin 2010, le prix du paddy au producteur est très faible, soit 450 Ar/kg.

3) Ces difficultés concernent principalement les problèmes d'équipement des producteurs et d'accès à ces équipements. En effet, la faible production rizicole malgache est en majeure partie issue d'une faible utilisation de la mécanisation de la part des riziculteurs, des intrants majeurs (engrais minéraux, semences sélectionnées à haut rendement, produits phytosanitaires) à cause de leur prix. Les producteurs continuent de pratiquer les méthodes et techniques traditionnelles telles que la bêche traditionnelle, la faucille, la charrue à bœufs... les motoculteurs et tracteurs arrivent en dernier recours (enquête FAO/UPDR, 1999). D'où, les problèmes économiques.

⁵ La riziculture aquatique (irriguée et sans maîtrise d'eau) se pratique sur sols de rizière, sous une lame d'eau durant tout le cycle cultural. La riziculture pluviale ne reçoit aucune irrigation d'appoint pendant tout le cycle cultural. La riziculture de « tavy » ou sur brûlis se pratique après défrichement et brûlis de la végétation préexistante.

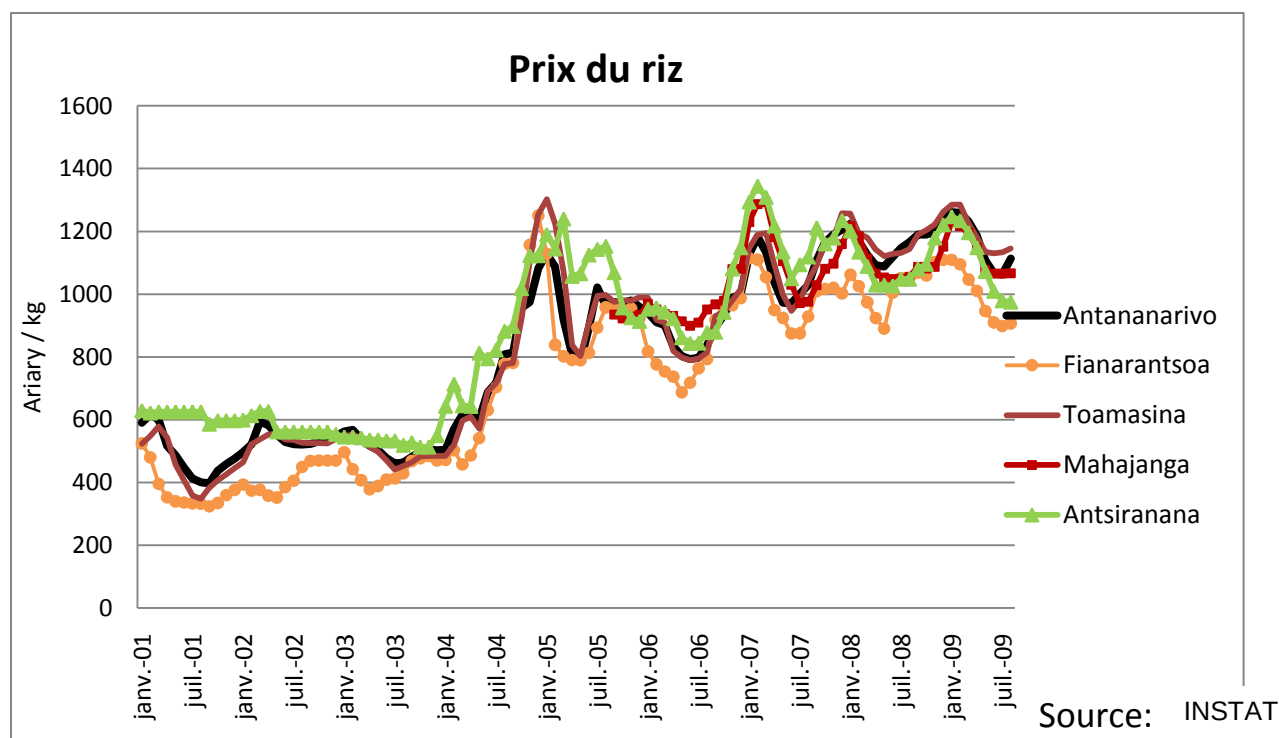
4) Etant les acteurs les plus défavorisés de la filière et les plus pauvres (niveau d'éducation faible) les agriculteurs sont averses aux risques. Dans ce cas, la faible accumulation du capital à cause du manque d'investissement réduit la production alors que le producteur doit subvenir aux besoins de sa famille (autosubsistance). En 2004, par exemple, sur 2 millions de petits producteurs de riz, plus de 60 % disposent moins de 60 ares de rizière et. Par conséquent, cela engendre deux types de comportements des producteurs : pour certains, cela les amène à vendre les produits en période de récolte pour en racheter ensuite en période de soudure ; pour d'autres, les récoltes ne sont pas commercialisées mais utilisées pour nourrir la famille. Ainsi, ces facteurs limitant la production et ces comportements spéculatifs sont des éléments déclencheurs de l'instabilité des prix.

b. Les problèmes d'instabilité des prix :

D'une part, la disparité spatiale ou géographique des prix du riz est une des caractéristiques principales de ce marché. Elle montre que le prix sur le marché intérieur est plus élevé au Nord et au centre (Antsiranana : 583 Ar/kg et Antananarivo : 481 Ar/kg en 2000) par rapport au Sud (Fianarantsoa : 469 Ar/kg en 2000) (Figure 2). Cette Figure montre cette différence de prix dans les cinq grandes provinces de Madagascar. Les récoltes enregistrées dans ces zones citées expliquent cette disparité des prix : Antananarivo collecte 81% des récoltes contre seulement 68% pour Fianarantsoa (Minten et al., 2006).

Deux éléments majeurs expliquent également cette différence spatiale du niveau des prix sur le marché : il s'agit en premier lieu de la variation de la production du fait des conditions mentionnées ci-dessus (cf. a) et de la mauvaise gestion de la période de soudure en second lieu (Minten et al., 2006). C'est pourquoi, le prix suit une fluctuation "saisonnière" de la période à la période de récolte. Ils sont faibles en période de récolte puisqu'ils sont abondants sur le marché, sauf dans les zones urbaines de grande consommation (ex. : de la capitale) et élevés en période de soudure. De 1983 à 1999, le prix du riz à la capitale varie généralement de 15% chaque année (Hirsch, 2000).

Figure 2: Disparité spatiale des prix du riz dans les cinq grands Provinces Malgaches(2001 – 2009).



Après avoir discuté des problèmes liés à l'instabilité des prix, la prochaine sous-parties montre les faits de l'instabilité de la filière dans la commercialisation.

c. Instabilité de la filière liée aux problèmes de commercialisation :

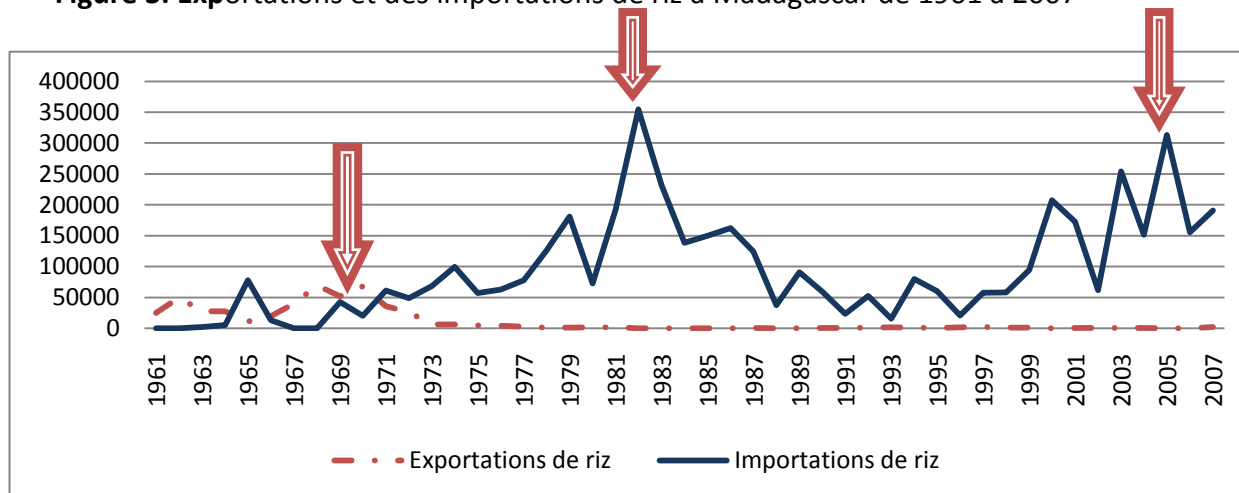
A Madagascar, seuls 19% des ménages ruraux producteurs malgaches arrivent à commercialiser, 11% des récoltes sont autoconsommées et 46% sont des acheteurs nets. En moyenne, 27,2 % de la production est vendue, soit environ 700 000 tonnes, dont 19,6% sous forme de paddy et 7,6% sous forme de riz blanc et 18% de la production est stockée (INSTAT, 2006). Et une fois les ventes locales ou de proximités déduites, seulement 11% de la production alimente les provinces et approvisionne les villes. Ce faible niveau de commercialisation est dû à la pauvreté élevée dans le milieu rural, qui oblige les agriculteurs à rester averse aux risques. Etant donné la situation économique, les agriculteurs sont contraints de garder toutes leurs récoltes pour pouvoir nourrir leurs familles durant toute la campagne. Cette situation de pauvreté extrême est également l'une des causes limitant la vente des récoltes des producteurs.

A part ces problèmes, en tant que pays importateur depuis les années 70, les échanges extérieurs ont une part importante dans l'instabilité de la filière.

d. Une denrée dépendante des échanges internationaux :

Avec une forte croissance démographique, la faible production de riz a des incidences sur les échanges, notamment sur les importations. Dans les années 70, Madagascar commence à importer du riz venant de l'Inde, du Viêt-Nam, du Pakistan.... et est même devenue par la suite un **importateur net** à partir des années 80 (Figure 2 et Annexe 2). Cependant, ces importations restent faibles vu que Madagascar n'importe que 5 à 10% de sa consommation totale, soit l'équivalent de 150 000 à 350 000 Tonnes/an. Ces importations sont principalement commercialisées en période de soudure, pour compenser le déficit. Malgré l'importance de la valeur ajoutée de la filière dans le PIB national, la faible performance de la production rizicole a un impact faible sur la croissance du PIB agricole, qui pèse sur le PIB national (Annexe 3).

Figure 3: Exportations et des importations de riz à Madagascar de 1961 à 2007

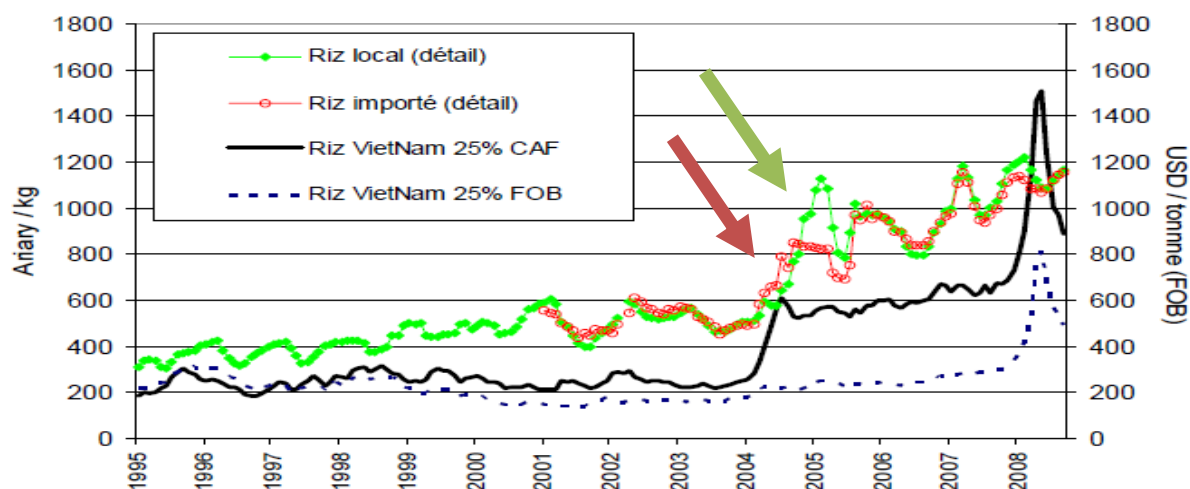


Source : FAOSTAT, Juin 2010.

La tendance sur le marché international des produits agricoles montre que le marché du riz est un marché incertain. En effet, la confrontation de ce produit à l'évolution des échanges durant les années 80-90-2000, aux nombreux facteurs interne (naturel ou physique) et externe (commercial ou économique...) accentue les risques d'instabilité du marché.

En 2004, la filière riz malgache subit les effets de l'instabilité des prix internationaux avec la hausse du prix FOB. Les impacts se manifestent par une crise sur le marché local par une hausse des prix du riz importé par rapport au prix du riz domestique (cf. flèche rouge de la Figure 4 et I.2.1.d). En 2005, suite à mesures d'accompagnement prises par le gouvernement malgache, le prix du riz local est en déconnexion par rapport au prix du riz importé, voire moins compétitif vu qu'il est largement supérieur au riz importé (flèche verte de la Figure 4).

Figure 4: Prix du riz sur le marché international et prix à la consommation sur le marché local



Source : David-Benz et al., 2009 [actes de références]

Ainsi, ces problèmes sur la production et cette nécessité d'importations montrent les difficultés existantes au sein de la filière. Notre travail analysera, à partir de cette période de crise en 2004-2005, les nouvelles formes de coordination à mettre en œuvre pour améliorer la gestion de la filière.

1.1.2 Les problèmes de régulation du marché du riz à Madagascar: les défaillances des politiques agricoles

Dans la filière riz malgache, l'Etat a eu un rôle important dans l'organisation de la filière, notamment en termes de gestion des infrastructures des espaces irrigués, en termes de contrôle de la filière,... (Droy, 1998). Cependant, les interventions publiques durant la période interventionniste des années 60, durant l'application du PAS des années 80 et libéralisation des échanges en 1990 montrent le faible impact des politiques agricoles sur le développement de la filière, en termes de production, de commercialisation mais également de stabilisation des prix.

Dans ce cas, cette partie développera les raisons de l'échec de ces politiques agricoles élaborées par le Gouvernement malgache, en retraçant l'historique des modes d'intervention de l'Etat dans la gestion de la filière riz. Pour mieux comprendre l'évolution des politiques agricoles, l'annexe 10 présente les détails historiques depuis 1960.

a. La période 1960-1980 : période du monopole de l'Etat

Depuis l'indépendance (1960) jusqu'en 1973, la filière s'est organisée de manière à intégrer fortement la puissance publique dans le contrôle de la filière, via un dispositif réglementaire et des instruments pour administrer ou coordonner les activités du secteur (Droy, p.9, 1998). Il s'agit du BCSR qui est une caisse assurant la collecte et du stockage du paddy dans le but de stabiliser les prix domestiques. A Madagascar, chaque zone est représentée par une société d'Etat, responsable de la production, de la collecte, de la transformation et de la distribution du riz. Et dans chacune d'elle s'applique un prix unique pour le riz blanc et le paddy.

L'intervention de l'Etat s'est également basée sur le contrôle des prix selon un système de double prix : un prix plancher correspondant au prix d'achat au producteur et un prix plafond correspondant au prix de vente aux consommateurs. Cependant, ce monopole public sur toute la filière, l'application des mesures de libéralisation du marché du paddy à Madagascar dans les années 70 et l'application du PAS des années 80 ont eu des répercussions sur la gestion de la filière renforçant son instabilité. D'ailleurs, les difficultés des sociétés d'Etat à gérer la stabilisation du marché ont découragé les producteurs, déjà averses aux risques, à investir malgré la croissance de la demande. En effet, étant les plus défavorisés, ces politiques n'ont fait que détériorer davantage leur pouvoir d'achat.

b. La période du désengagement de l'Etat (1980-1990) :

Cette période marque la libéralisation de la commercialisation de la filière rizicole malgache, à partir de 1983 à 1986 (Hirsch, 2000 ; Razafimandimby, 1998), i.e. l'ouverture du commerce extérieur et les mesures de libéralisation. En dépit de la restriction des interventions et de la réduction du pouvoir de l'Etat, ce dernier continue à assurer l'approvisionnement auprès des "Fokontany"⁶ des grandes villes avec du riz subventionné, appelé « Riz Fokontany ». De 1986 à 1990, un programme de "stock tampon" a été mis en place pour anticiper les impacts des prix saisonniers élevés et défendre un prix plafond. L'Etat continue à coordonner la filière en cas de faible production ou lors des périodes de soudure, grâce aux importations. C'est pourquoi, les importations de riz se sont accrues rapidement au début des années 80, produisant des dépenses gouvernementales considérables qui ont conduit à supprimer le système de société d'Etat.

Lors de la privatisation dans les années 90, le secteur privé accède aux marchés extérieurs, la gestion des infrastructures des périmètres rizicoles de Marovoay et du Lac

⁶ Le « Fokontany », est à la base un village traditionnel malgache. L'article 2 du décret N°2007-151 définit le Fokontany comme une subdivision administrative de base au niveau de la commune.

Alaotra⁷ (Droy, 1998) est transférée aux usagers vers la fin des années 80 – début 90 et non plus par les sociétés paraétatiques. C’est à cette période des années 90 que les informels sont apparus dans la filière (cf. 1.2.2.1 et 1.2.2.2). L’objectif de cette nouvelle forme d’organisation impliquant directement les acteurs consiste à les responsabiliser afin d’identifier leurs besoins pour l’avenir de la filière. Toutefois, l’arrivée de ces usagers renforce la désorganisation de la filière vu qu’ils sont pratiquement composés de producteurs, dont le niveau d’éducation est faible.

c. La période 90-2000:

Depuis les années 90, afin de protéger le marché domestique des impacts du marché extérieur, l’Etat a élaboré des politiques de soutien des prix aux producteurs. Pour cela, l’Etat malgache a mis en place des instruments de protection directs à la frontière par l’application des taxes à l’importation. Cependant, le niveau des taxes sur la frontière malgache est devenu variable et s’est même réduit au cours des années : 30% en 1991, 10% en 1997, 5% en 1999, 21% en 2004 et 0% en 2005 (Minten et al., 2006). L’adhésion de Madagascar au sein de l’OMC⁸ à partir de 1995 explique cette situation. En effet, l’accord de l’Uruguay Round de 1994 a été décisif pour tous les pays membres de l’OMC. Cet accord, issu des négociations commerciales, concerne principalement les trois piliers de l’ouverture des produits agricoles : le soutien interne sous forme de subventions ; l’accès au marché à partir des droits de douanes et la concurrence à l’exportation par les subventions. Mais les négociations ont plus mis l’accent sur l’accès au marché, avec la réduction croissante (partielle puis totale) des droits de douanes. Pour un PED tel que Madagascar, cette période d’adhésion est marquée, par ailleurs, par l’application du “Traitement Spécial et Différencié” accordé aux PED. D’où, ces baisses continues du niveau des taxes.

Cependant, à partir de 2000, une TVA de 20% s’ajoute à ces droits de douanes variables, selon la loi des finances de 2000 (Annexe 8) afin de protéger les producteurs nationaux du riz importé, vu que le prix domestique atteint le prix plancher sur le marché international Figure 4).

⁷ Ce sont les deux principaux greniers à riz de Madagascar qui produisent environ le 1/3 de la production commercialisée. La plaine de Marovoay et le Lac Alaotra sont situés respectivement au Nord Ouest et au Nord Est de l’île.

⁸http://www.wto.org/french/thewto_f/countries_f/madagascar_f.htm

d. Dans les années 2000:

Cette période est marquée par la crise sur le marché local en 2004-2005, qui s'est manifestée par une forte hausse des prix du riz (Annexe 9), notamment du prix de détail du riz importé dans la capitale. A cette période, le prix du riz entre les deux périodes (normale et soudure) dans le bassin de production du Lac Alaotra a augmenté de 150% au lieu d'une hausse normale de 50%. La conjonction de trois facteurs essentiels est l'origine de cette crise (AFDI Tanà, 2004) :

- la **pénurie**, causée par des conditions climatiques instables avec le passage des 2 cyclones (Elita et Gafilo), qui a endommagé 190 754 hectares de rizières, avec une perte de paddy estimée à 362 000 Tonnes, dont 250 000 Tonnes de riz blanc. D'après les estimations, presque 500 000 hectares sur 1,4 millions hectares d'exploitations plantées sont inexploitées alors que la production de paddy a augmenté lors de la campagne 2003-2004 (+7,6% par rapport à la campagne de 2002). Par conséquent, cette situation n'a pas pu compenser les besoins de la population locale ni empêcher la pénurie, malgré les stocks.

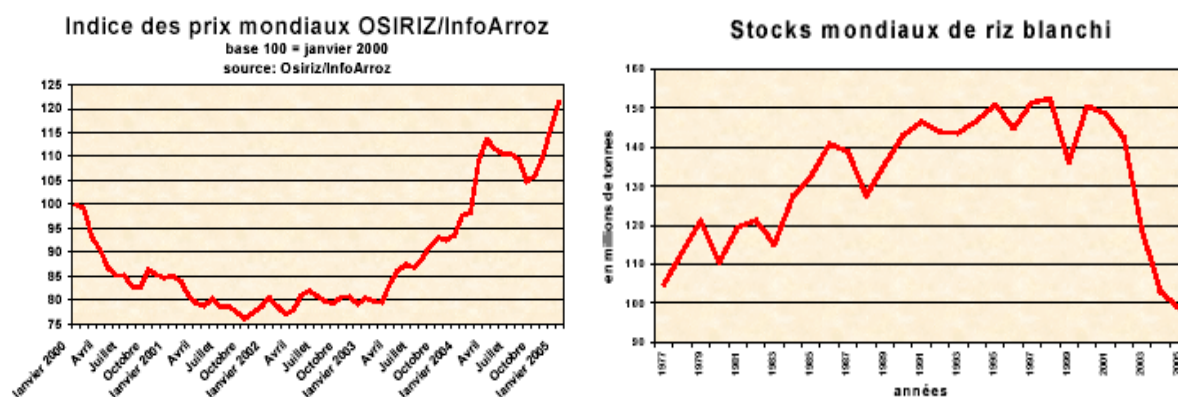
- l'**inflation**, suite à un régime monétaire instable, où la parité de l'Euro équivaut à un moment donné à 3 200 Ariary (« Avril Noir »). En effet, la monnaie malgache s'est dépréciée de 88,14% par rapport à l'Euro entre 2003 (1 476 Ariary) et Juin 2004 (2 777 Ariary) puis a baissé de 2 500 Ariary en 2005 (Dabat et Razafimandimby, 2006).

- la **hausse du prix FOB et du prix sur le marché international** provoquée par la baisse des stocks mondiaux et les impacts de la flambée du prix du pétrole sont à l'origine de la hausse des prix du riz importé, notamment du riz Thaï à taux de brisure 5%, de 176\$ (2003) à 213\$ (Février 2004) puis à 289\$ (Janvier 2005) (Figure 5).

Les données du Ministère du Commerce éclairent cette situation de crise, car les importations sont passées de 259 334 Tonnes en 2003 à 83 099 Tonnes en 2004, puis de 188 494 Tonnes en 2005. En termes de prix, entre Janvier 2003 et Janvier 2004, le prix du riz local est corrélé au prix des produits importés (Jenn-Treyer, 2005). Cependant, cette corrélation devient de moins en moins visible, voire négative, à partir du mois d'Avril et Juin 2004 où le prix de parité import commence à doubler par rapport au prix domestique (Figure 5c.). Sur le marché national, cette déconnection se ressent par la hausse des prix, notamment de 1 600 à 2 200 Ariary, voire 3 500 Ariary dans trois régions Sud-est de l'île en 2004, alors que le prix moyen du riz jugé acceptable est de 700 à 800 Ariary/kg avec un pouvoir d'achat faible⁹ (Minten et al., 2006).

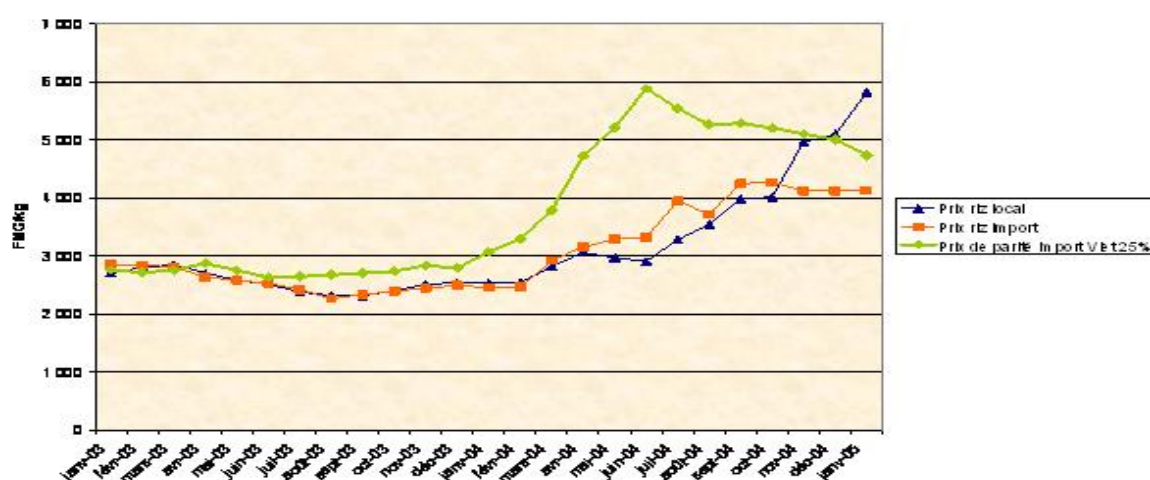
⁹ Le pouvoir d'achat est faible étant donné le revenu annuel/habitant de 239 \$ en 2004.

Figure 5: (a) Variations des prix mondiaux (2000-2005) (b) Variations des stocks mondiaux (1977-2005).



Source : Osiriz, 2004.

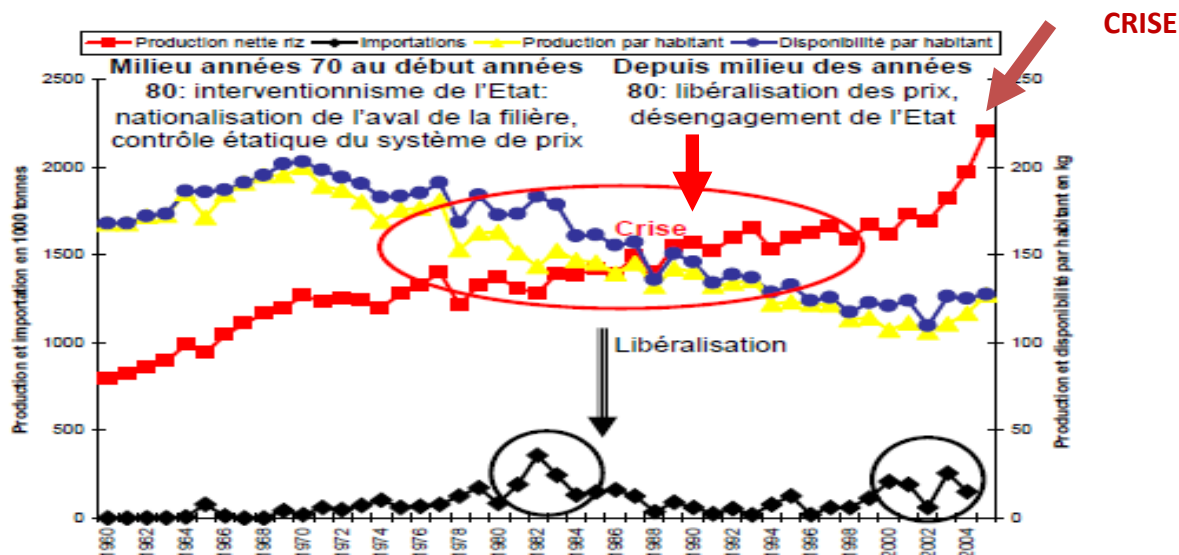
(c) Variation des prix du riz local, du riz import et du prix de parité import (Riz Viet 5%) à Antananarivo (2003-2005).



Source: Magnay, Jenn-Treyer (2005).

Cette chronologie a permis de montrer la défaillance des politiques publiques élaborées durant les périodes de forte intervention de l'Etat Malgache ou non dans le secteur, ainsi que les difficultés de gestion de la filière, à partir des crises subies par la filière à partir des années 80 (Figure 6). Ainsi, ces problèmes de crise de la filière impliquent la nécessité d'améliorer la coordination de celle-ci.

Figure 6: Evolution de la production selon les évènements majeurs correspondants aux périodes.



Source : Dabat et Razafimandimby, 2006.

Section 2 : Les nouvelles formes de coordination de la filière riz à Madagascar

1.2.1 La nécessité d'une intervention hors marché :

a. Les impacts de la crise intérieure de 2004 : la création de nouvelles formes institutionnelles de régulation du marché

Considéré comme régulateur du marché, l'Etat devient actuellement un Etat-acteur, dont le pouvoir de décision est réduit et les décisions sont plus décentralisées, car elles sont basées sur une participation directe des acteurs. C'est dans cette logique que la **PCP-Riz**, qui est un **dispositif de concertation** et l'**Odr**, qui est un **dispositif d'information**, ont été créés à Madagascar. Ces instruments mettent en valeur la forme participative par la contribution des acteurs, autres que l'Etat, dans l'élaboration des décisions politiques.

b. La Plateforme de Concertation et de Pilotage de la filière riz (PCP-Riz) :

i. 2004: La période de lancement de la plateforme

Suite aux impacts de la crise politique de 2002, les décideurs politiques reconnaissent la nécessité de mettre en place un espace formel concertation dans un but d'assurer la gestion de la filière. Cependant, aucune réalisation concrète n'est faite au fil des années. C'est la conjoncture de 2004 sur le marché local qui a incité ces décideurs à faire une réévaluation de cette idée de création d'un espace de concertation. L'atelier de concertation sur la filière

riz¹⁰ qui s'est tenu à Antananarivo en Août 2004 a alors permis l'officialisation de cet espace appelé Plateforme de Concertation et de Pilotage de la filière riz (PCP-Riz). Les impacts de la conjoncture de 2004 ont provoqué d'énormes changements sur la remise en valeur de la filière riz malgache. Par conséquent, des mesures d'urgence ont été appliquées et validées amenant à la création de la PCP-Riz en 2005.

ii. 2005: les premières réalisations

Grâce à la bonne coordination entre l'équipe dirigeante (UPDR, DSSE, DAPAG et DAPP) et les Ministères chargés du développement de la filière (MAEP, MICDISP,...), la PCP-Riz a pu proposer des mesures concrètes et immédiates en 2005 pour **gérer efficacement la période de soudure** de la campagne de 2004-2005. Dans ce cas, il est question d'intégrer les excédents de production dans le circuit de commercialisation, en identifiant les stocks régionaux ou locaux. Ensuite, combler ce déficit quantitatif de riz grâce aux importations, en assurant la gestion collective des stocks de riz identifiés entre les différents acteurs. Et enfin, baisser le prix du riz à la consommation à un niveau abordable et cela, par la détaxation (importation et TVA) pour le riz importé et l'emploi des dons de contre-valeur pour faire correspondre le prix du riz local avec celui du riz importé.

iii. Les objectifs de la PCP-RIZ:

La PCP-Riz est un **outil de gestion collective de la filière**, puisqu'elle essaie de rassembler tous les acteurs de la filière. Dans cet outil, l'information est alors l'élément clé. En effet, cette action collective s'appuie sur l'idée de réduire les asymétries d'information et de pouvoir au sein de la filière afin d'assurer le développement de la filière. Son rôle est d'aider le MAEP dans l'élaboration de stratégies d'accroissement de la production dans des nouvelles zones de production ou des zones déjà aménagées en jouant un rôle d'interface entre les producteurs et l'Etat.

Ainsi, en tant qu'outil de gestion collective mettant en valeur la forme participative, il est essentiel de connaître toutes les parties prenantes (directes et indirectes) présentes dans la filière, de connaître leurs rôles dans l'intérêt du développement de la filière. Mais avant cela, connaître la structure et le fonctionnement de la filière est important.

¹⁰ Cet atelier a été organisé par le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP), plus précisément par l'UPDR (Unité de Politique pour le Développement Rural) conjointement avec les équipes de : DAPP (Direction d'Appui à la Professionnalisation des Producteurs), DSSE (Direction de la Statistique et du Suivi Evaluation) et DAPAG (Direction d'Appui à la Production Agricole) du dit ministère.

c. **L'Observatoire du Riz (OdR):**



i. Rôle et objectifs de l'OdR :

Créé pour assurer le suivi de l'évolution des prix du riz sur le marché, l'OdR se base sur les informations et les données nationale et internationale (prix, cours...). Mis en place avec l'appui de la FAO, suite à la crise sur le marché intérieur en 2004-2005, l'objectif de l'OdR consiste à étudier, évaluer et suivre l'évolution des prix sur le marché et de faire partager les informations obtenues aux différents usagers (les bailleurs de fonds, les autorités nationales, les acteurs sur le terrain). Ces analyses des prix sur le marché permettront de réduire les asymétries de connaissance sur tout un panel de prix de vente de différents produits, d'orienter les stratégies des acteurs de la filière (producteurs, collecteurs, transformateurs, importateurs), de faciliter les décisions à prendre par les membres de la plateforme, via les bulletins d'information INFOHEBDO¹¹ (bulletin hebdomadaire) et HORIZON (bulletin mensuel).

ii. Le mode de fonctionnement de ce système d'information :

La description du fonctionnement de l'OdR présente trois phases : **1)** une phase de collecte d'informations, **2)** une phase d'analyse des données recueillies et **3)** une phase de diffusion des analyses. A chaque étape, le mode d'acquisition et de transmission des informations sont différents.

1) Dans la phase de collecte, l'OdR se base sur leurs **données primaires** issues des agents de terrain et sur les **données secondaires** (internet, Douanes, Ministères du Commerce, des Finances, de l'Agriculture).

2) Dans la phase de traitement des données, de nombreux indicateurs et variables (externe et interne) sont pris en compte, tels que les cours mondiaux, le prix du pétrole, le climat, le taux de change, les importations, le prix du riz domestique...

3) Et dans la dernière étape, les formes et les moyens de diffusion des analyses diffèrent selon le public cible. D'une part, l'OdR diffuse des NOTES sur les résultats d'analyse. Ceux-ci serviront de piste de réflexion et de recommandation pour les Ministères ou pour la PCP-RIZ lors des réunions. D'une autre part, les résultats généraux seront diffusés à un large public institutionnel par des supports, via Horizon, Infohebdo, les journaux ou par e-mail. Et enfin,

¹¹ Dans chaque parution de l'INFOHEBDO, les informations concernent la situation des prix au niveau national. Puis, il présente un diagnostic de l'évolution des prix du riz local, du riz importé et du paddy dans chaque Région et dans chaque District. A la fin de chaque bulletin est présenté un tableau récapitulatif des prix par produit et par zone.

l'OdR transmet les informations sur le prix du riz aux acteurs du marché via la Radio ou message téléphonique.

La prise en compte de ces deux structures de coordination de la filière nous amène à identifier les parties prenantes dans ces structures et leurs rôles.

1.2.2 La prise en compte des différentes parties prenantes dans la coordination de la filière :

D'un point de vue général, dans l'annexe 11 figure l'organisation de la filière. Les productions (paddy) qui seront destinées à la vente seront collectées par les collecteurs, qui vont transformer ce paddy auprès des transformateurs disposant de matériels adéquats et vont acheminer le riz vers les grossistes des zones de consommation. Parallèlement aux grossistes, entrent en jeu dans le circuit les importateurs, qui fournissent également du riz auprès de ces grossistes. La structure oligopolistique de la filière montre qu'elle est composée de quelques gros importateurs, de plusieurs transformateurs et collecteurs et des milliers de producteurs. En 2004-2005, la filière compte 2 075 152 exploitants rizicoles pour une superficie totale de 1 250 092 hectares (MAEP, cité par Carimentrand, 2010). 30.000 opérateurs sont intégrés dans l'aval de la filière (AFDI Tanà, 2004). La présentation du circuit de la filière permet alors de distinguer les types d'acteurs de la filière : les producteurs, les collecteurs, les commerçants et les consommateurs.

1. LES COLLECTEURS DE PADDY:

Estimé à 4 700 en 1999 (FAO/UPDR), les collecteurs sont le centre du marché car ils disposent des informations sur les volumes disponibles, vu qu'ils achètent le paddy aux producteurs pour le revendre aux transformateurs. On distingue, par ailleurs, des collecteurs/transporteurs qui assurent le transfert du paddy des zones de production vers les zones de transformation ; ensuite, des sous-collecteurs¹² qui sont des collecteurs travaillant pour le compte de rizières ou de décortiqueurs ; des petits collecteurs indépendants qui se

¹² Les sous-collecteurs sont des collecteurs indépendants informels qui se chargent d'approvisionner directement la ville. Indépendants car ils ne travaillent pas directement avec les producteurs. On peut les nommer également de « tir au vol » (Bouteau, 2002). Le « **tir aux vols** » est une forme de transaction « informelle » effectuée entre collecteurs et producteurs auxquels les collecteurs informels achètent du paddy à un prix faiblement inférieur à celui proposé par les collecteurs formels. D'un côté, les transporteurs incitent ces tirs aux vols afin de rentabiliser leurs tournées, d'éviter un voyage à vide par manque de contrat ou de tonnage. Malheureusement, ce secteur se prolifère au désavantage des opérateurs professionnels « formels » qui en subissent les impacts.

chargent de l'usinage et des collecteurs mandatés par les riziers. Le partenariat est alors devenu leur mode de fonctionnement. À ce stade du circuit de la filière riz, l'informel reste encore un problème très répandu à Madagascar, à travers les « tirs aux vols ».

2. LES TRANSFORMATEURS:

Les collecteurs sont les acteurs clés de la filière, puisqu'ils se situent au centre de la chaîne et sont en relation directe avec les producteurs et les commerçants. De 1999 à 2004, le nombre d'unités de décortiqueries a augmenté de 18, 59%, soit 1 818 unités en 2004, de 49,5% entre 2004 et 2010, soit 3 600 unités¹³ (soit plus de 58,88% de 1999 à 2010) (Hirsch, 2000). Cette hausse du nombre de décortiqueries montre, d'une part, l'importance économique de la filière mais surtout les effets du désengagement de l'Etat, d'autre part, dans la gestion de la filière. Ces chiffres décrivent la forte concurrence dans le secteur à cause de la montée rapide du nombre de décortiqueries. Cependant, ces décortiqueries sont caractérisées par une forte hétérogénéité des unités de transformation avec une majorité de décortiqueuses artisanales et quelques unités semi-industrielles ou industrielles.

A Madagascar, cette branche se structure en tant qu'oligopole, dominée par 5 grandes entreprises, dont le leader est « **Fanampy Rice Mill** ». Localisé à Vohidiala dans la région de l'Alaotra Mangoro au Lac Alaotra, c'est la plus grande unité de transformation, il dispose de la plus grande capacité de stockage de tout le pays. Cette unité appartient au leader de la filière (de 2004 à 2009) : la société MAGRO du groupe TIKO, qui détient 70% du marché de l'importation. Puis, la deuxième est l'**Unité Industrielle de « MADRIGAL »** qui produit du riz de luxe. Cette unité de transformation a également une capacité de stockage de 20 000 Tonnes. Ensuite, la **Société de transformation « SILAC »** qui assure la collecte du paddy, la transformation en riz vu qu'elle dispose de ses propres matériels (décortiqueuses dans la région du Lac Alaotra) et qui octroie même des crédits à des groupements de producteurs. Il y a également la « **SCAA Sarl** », qui assure à la fois la collecte, le transport depuis la collecte jusqu'aux centres de consommation, mais également l'approvisionnement en intrants et la commercialisation et enfin la **Société ROGER**.

3. LES DISTRIBUTEURS COMMERCANTS:

Ces types d'acteurs assurent l'achat de riz blanchi auprès des transformateurs et de la vente en gros ou demi-gros aux détaillants, soit l'usinage et la vente de riz blanc auprès des détaillants, soit l'achat direct auprès des importateurs. Ils disposent généralement d'une

¹³ Dont 500 unités à Alaotra Mangoro et 250 unités formelles à Antananarivo.

grande capacité de stockage leur permettant parfois de stocker et de spéculer le prix en période de soudure. Quant aux détaillants, le riz se vend au kilo ou non (vente par *kapoaka*, ayant une capacité de 250 à 300 grammes).

4. LES IMPORTATEURS:

Les importateurs ont une contribution considérable dans la filière. La forte substituabilité entre le riz local et le riz importé implique la forte corrélation entre prix du riz local et prix du riz importé. C'est la raison pour laquelle les importateurs ont un pouvoir assez visible dans la filière malgré la faible part des importations, malgré les incertitudes liées à la variation de la monnaie nationale et la variation des prix internationaux, malgré la forte substituabilité entre le riz importé et le riz local.

L'une des caractéristiques de cette filière est liée à multifonctionnalité des acteurs. Un acteur peut pratiquer plusieurs activités à part son activité principale telles que des producteurs-détaillants ; des riziculteurs vendeurs directs de riz blanc aux consommateurs ; des producteurs-collecteurs ; des transporteurs-collecteurs ; des collecteurs-transformateurs/transformateurs ; des transformateurs-grossistes ; des grossistes-détaillants, des collecteurs-transporteurs-importateurs... Par conséquent, cette multi-activité peut avoir des impacts sur les stratégies des acteurs et sur les décisions politiques (cf. partie III).

II. IDENTIFICATION DES ENJEUX DE L'ETUDE ET APPLICATION EMPIRIQUE

Section 1 : Les enjeux de la recherche

Etant donné l'importance de la filière riz pour l'économie malgache, ce marché reste en danger et incertain. Cette situation d'impasse se révèle être un enjeu majeur pour le progrès de la filière et le développement économique du pays. En effet, la mauvaise coordination et gestion de la production, de la commercialisation, des politiques renforcent davantage l'instabilité de la filière. Dans ce cas, quelle est la politique adéquate pour gérer cette instabilité de la filière ? Pour cela, des politiques de stabilisation adéquates ont été relancées et cela, de deux manières : soit, par la présence d'un « cadre central » qui pourrait faciliter la définition des objectifs à atteindre et des moyens de pérennisation du marché, soit par la mise en circulation de l'information pouvant réduire l'incertitude sur le marché. Pour cela, dans les PED ont été développés de nouveaux instruments, tels que le Système d'Information du Marché ou SIM (Wade, 2003, 2009), les observatoires,...

A Madagascar, ces nouveaux instruments de gestion de la filière riz présentent une nouvelle forme d'arrangement institutionnel, avec un dispositif plus efficace. Il s'agit de la PCP-Riz et de l'OdR, créés en 2005 en vue de constituer d'outils d'aide à la décision économique et/ou politique (Donas Hanitriniony Ralay, 2009). L'objectif de la plateforme étant de rassembler tous les acteurs pour assurer une meilleure coordination de la filière auquel la mission serait de proposer des mesures, des mesures d'urgence en cas de crise. Dans ce cas, en tant qu'organe consultatif et d'interface entre l'Etat et les acteurs, la PCP-Riz devrait a priori contribuer à faciliter l'élaboration des politiques publiques par l'Etat. Par conséquent, ceci nous amène à la question générale :

❖ **Question générale :**

La mise en place de ces dispositifs a-t-elle contribué à rendre plus efficace l'élaboration des politiques publiques afin que les décisions prises aboutissent au développement et à la pérennisation de la filière ?

Pour répondre à cette question, des questions de recherche plus détaillées ont été établies pour mieux guider la stagiaire sur les points à analyser.

❖ **Questions de recherche :**

- Est-ce que le partage d'informations entre les différents acteurs présents dans le dispositif de concertation facilite la mise en œuvre d'une vision consensuelle des priorités ou des mesures à prendre ?
- Cette nouvelle forme de coordination qui associe les acteurs de la filière à l'Etat est-elle pertinente dans l'élaboration des politiques ?
- Dans le processus de décision, comment ces décisions politiques sont-elles prises ?
- Pour arriver au consensus, comment les arbitrages entre les intérêts divergents s'opèrent-ils ? Et quels sont les éventuels biais ?

Pour répondre à ces questions et savoir les éléments de recherche à tester, la prochaine sous-partie portera sur les concepts théoriques qui seront mobilisés. En effet, la partie suivante consistera à voir ce que la théorie apportera pour répondre à ces questions. Et ces théories permettent d'aboutir aux hypothèses.

Section 2: Cadrage conceptuel

II.2.1 La gouvernance par la concertation : une nouvelle forme de coordination institutionnelle et organisationnelle dans la gestion d'une filière

Dans l'état où la filière est confrontée à de permanentes difficultés de coordination ou de crises, notamment par rapport à l'élaboration des politiques agricoles, il s'avère important de rechercher de nouveaux modes de "gouvernance" de la filière.

a. Origines de la gouvernance:

Apparu dès le Moyen-âge, la signification des termes gouvernance ou gouverne ou gouvernement a beaucoup évolué. Elle s'est plus ancrée aux Etats-Unis dans les années 1930, avec la notion de « governance », notamment dans les champs des politiques publiques et des organisations (entreprises). Actuellement, du fait de la diversité des champs disciplinaires touchés, ce terme de gouvernance connaît une certaine ambiguïté étant donné qu'on peut le combiner dans plusieurs domaines (politique, économique, agricole sociale,...) (Froger, 2006). Dans les années 80-90, par exemple, avec les différentes politiques d'aides au développement appliquées par les institutions financières internationales dans les PED, la

gouvernance en matières d'élaboration des politiques est remise en cause. Les échecs de ces politiques sont dus à un déséquilibre entre les objectifs des institutions internationales et les besoins réels de ces PED. C'est face à l'augmentation des programmes de développement dans ces pays que ces institutions ont développé de nouveaux modes de gouvernance de plus en plus décentralisés en impliquant directement les acteurs locaux dans l'élaboration des politiques par un processus participatif.

Dans notre analyse, il s'agit plus de gouvernance d'une filière. Cependant, bien que ces domaines d'application soient multiples aux sens différents, la gouvernance renferme une idée unique qui est celle de l'action de piloter quelques choses (Gaudin, 2002). En effet, vu les changements, la dynamique, la complexification, particulièrement dans le monde politique, il a été indispensable de mettre en place des règles et des normes pour pouvoir améliorer les actions politiques.

b. Analyse conceptuelle de la gouvernance :

En économie, dans les années 80 avec Williamson, qui est le fondateur de la Nouvelle Economie Institutionnelle (NEI), la gouvernance s'insère dans le cadre d'un mécanisme de coordination des relations économiques avec la théorie des coûts de transaction (Saussier et Yvrande-Billon, 2007). Dans cette approche des TCT, il s'agit principalement de « structure de gouvernance » des formes contractuelles entre agents économiques pour inciter à une coopération des diverses parties. Suivant cette logique des organisations, la gouvernance est l'ensemble des institutions, des procédures et des pratiques qui encadrent les relations entre ceux qui ont pouvoir de décision (les *stockholders* ou actionnaires dans l'entreprise) et les parties prenantes à la décision (les *stakeholders* ou salariés de l'entreprise, fournisseurs et clients, environnement social de l'entreprise). Perez (2009), quant à lui, à partir d'une analyse sur la gouvernance de l'entreprise, définit la gouvernance comme un dispositif institutionnel et comportemental régissant les relations entre les dirigeants de l'entreprise – de l'organisation – et les parties concernées de l'organisation, qui sont chargées de la mettre en œuvre et l'animer. Un dispositif permettant aux acteurs de gérer un problème commun, par un processus de coopération et d'accommodements entre des intérêts divers et conflictuels (Froger, 2006).

D'une action vers une forme d'interaction :

Dans notre cas d'étude, l'objet d'analyse ne se focalise plus sur les transactions entre un groupe d'acteurs, par exemple les producteurs, mais sur les relations multipartites ou multi-acteurs, i.e. entre les producteurs, les collecteurs, les importateurs, les institutions financières, l'administration, les consommateurs. Parallèlement à la forme hybride de la NEI de Williamson (1985), cette relation multi-acteur fait référence à une coordination



« hybride » pour mettre en place des règles ou des institutions¹⁴. On parle, en effet, de coordination hybride à cause de ce partenariat public-privé où l'Etat ne contrôle plus la totalité du marché, surtout depuis la libéralisation de la commercialisation dans les années 80.

Les définitions suivantes englobent une définition assez complète de la gouvernance, mais selon des approches différentes.

Bertrand et Moquay (2004), selon une vision démocratique, définit la gouvernance comme étant « *une nécessaire expression des acteurs concernés et leur participation à la définition et à la mise en œuvre des actions publiques, sans que cela exige en soi une réduction des attributions des pouvoirs publics* ». Cette définition est généralement centrée sur la prise de décision en vue d'améliorer les décisions collectives ou publiques.

Ces auteurs considèrent la gouvernance comme une interaction entre l'Etat et la société, par la formation de coalition d'acteurs privés et publics dont l'objectif est de rendre l'action publique plus efficace, afin de centrer la prise de décision (Gaudin, 2002). Dans le cadre de cette interaction, les acteurs ou institutions n'ont pas forcément un même niveau de pouvoirs ni issus d'un même groupe ayant les mêmes visions ou objectifs.

Quant à cette définition, la gouvernance est construite dans un champ plus précis, le territoire, auquel on parle de gouvernance territoriale. « *La gouvernance territoriale est un processus dynamique de coordination (hiérarchie, conflits, concertation) entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources (au sens très large : pouvoirs, relations, savoirs, statuts, capitaux financiers) asymétriques autour d'enjeux territorialisés (i) visant la construction collective d'objectifs et d'actions en (ii) mettant en œuvre des dispositifs (agencement des procédures, des mesures, des connaissances, des savoir-faire et informations diversifiées) multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des reconfigurations/innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires* » (Rey-Valette et al., 2010).

Cette situation de partenariat avec d'autres acteurs présente, par conséquent, un pouvoir plus réduit conféré à l'Etat, où son rôle ne consiste plus à coordonner directement la filière ni influencer mais uniquement d'orienter.

¹⁴ Institutions sont des contraintes créées par l'homme pour structurer les interactions politiques, économiques et sociales (North, p. 7, 1991, in Saussier et Yvrande-Billon, 2007).

II.2.2 La concertation comme gouvernance de la filière :

La gouvernance met en valeur le rôle participatif des différents groupes d'acteurs qui ont des intérêts divergents. Les acteurs principalement concernés sont davantage intégrés dans l'élaboration et le suivi des politiques agricoles (Bourgeois et al., 2001). C'est pourquoi, en matière de politiques publiques, il est important de favoriser la coopération entre les acteurs privés et les pouvoirs publics (Brousseau, 2000). D'où, l'idée de « concertation » comme la nouvelle forme de gouvernance de la filière, par une meilleure coordination entre acteurs. En effet, la coordination de la filière par les acteurs est nécessaire étant donné qu'eux seuls peuvent détiennent les éléments, les informations utiles pour connaître les difficultés de la filière.

Dans le cadre de cette analyse des mécanismes de coordination d'une filière, l'intérêt de l'étude portera sur un nouveau mode d'encadrement de la filière : un mode par « **Concertation** ».

a. L'approche théorique de la concertation :

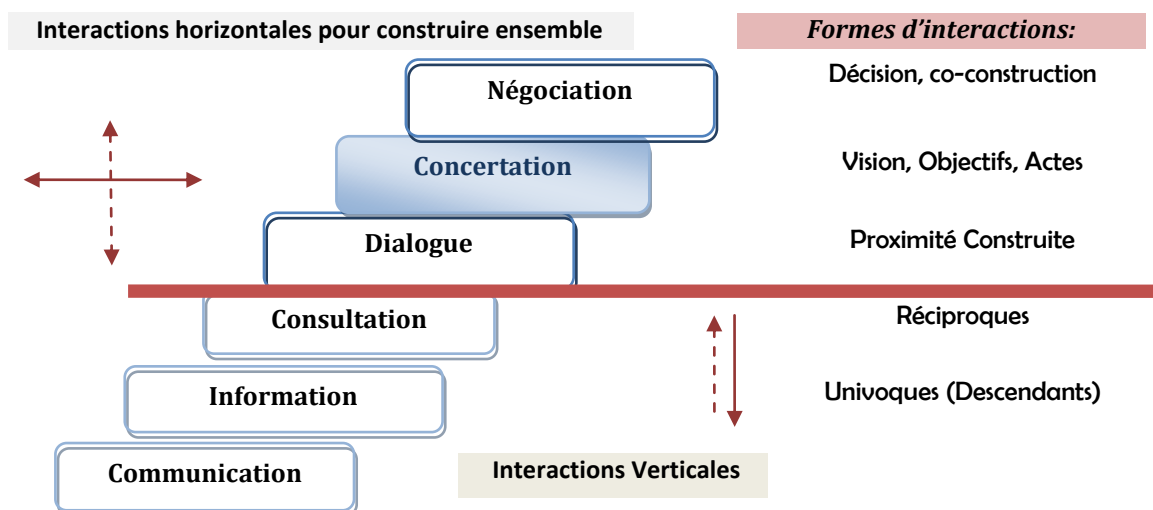
Afin d'organiser une négociation entre les différents acteurs concernés, la concertation permet de déboucher vers des compromis acceptables et institutionnalisés, et ce, pour que les différents acteurs puissent arriver à un consensus et prendre une décision collective. Il s'agit d'un processus d'organisation de **réflexion en commun** sur un projet par différents acteurs qui rend les décisions collectives plus effectives et plus légitimes. Fontan et Lachapelle (2000, p. 5) définissent la concertation comme « [...] *un regroupement qui se fait généralement au sein d'un mécanisme informel (concertation ponctuelle, sans contrat-cadre) ou formel (concertation structurelle, avec ou sans entente et contrat-cadre). [...] Le mode de participation à la structure de concertation est désigné ou volontaire. Par mode désigné, il est entendu des formules du type : une personne pour un organisme public, un organisme privé, une institution, un organisme associatif. Par mode volontaire, il est entendu une participation réalisée en fonction des intérêts d'acteurs de participer au projet de concertation [...].* » La concertation présente dans ce cas une forme de participation démocratique, dont la finalité est de faire converger les intérêts individuels vers l'intérêt général, par un processus de décision collective. Dans la perspective environnementale, dans les thématiques de la biodiversité, on parle plus de « gestion concertée » d'une ressource commune (Thoyer et al., 2004). Pour gérer ensemble un bien commun, le processus de concertation dans lequel s'engage les acteurs influence les actes, les décisions et facilite la résolution des conflits (Beuret et al., 2006).

1. Outil d'analyse : la concertation en tant que démarche participative

Dans une démarche participative, les citoyens interviennent directement pour exprimer leurs visions, leurs attentes sur une situation. Or, cette « **participation** » peut être définie sous plusieurs formes d'interactions entre les acteurs (Figure 7) (Beuret, 2006) :

- i. soit, comme **communication** où l'animateur est le seul interlocuteur. Il fait part des décisions déjà prises ou proposées au public. La communication est un moyen et un guide pour le décideur pour prendre des décisions rationnelles. Cependant, la légitimité de l'information partagée par la communication dépend de l'organisation, de la structure en question (gestionnaire public, organisation professionnelle...) ;
- ii. soit, comme **information**, dont l'objet est de porter à la connaissance du public cible sans pour autant leur donner la capacité d'action ou de réaction. L'information joue uniquement un rôle d'élément de compréhension ex post ;
- iii. soit, comme **consultation** sous forme de débat renforcée par une forte interaction bilatérale. Ce fonctionnement interactif de la consultation entre les acteurs dépend de l'objectif, des intérêts et de la capacité de l'interlocuteur. Dans bon nombre de cas, le gouvernement consulte la population. « *Le débat donne en effet plus de pouvoir aux acteurs locaux car il leur permet de construire une vision commune et éventuellement de se regrouper autour de contre-propositions qu'ils pourront défendre à l'intérieur ou hors du processus* » ;
- iv. soit, comme un **dialogue** où les acteurs interagissent entre eux, en prenant en compte les opinions de chacun en supposant qu'ils sont sur un même pied d'égalité (i.e. les opinions de tous les acteurs sont prises en compte) ;
- v. soit, comme **une concertation** où les participants selon un dialogue horizontal construisent collectivement les problèmes, les décisions ou les objectifs communs ;
- vi. soit, la **négociation** où les acteurs interagissent pour rechercher volontairement une solution mutuellement acceptable. Par contre, sa finalité la distingue de la concertation où un accord sur une décision doit se faire entre les partis (acteur public-acteur privé ou acteur privé-privé...).

Figure 7: Typologie des formes de participation au débat ou à la décision publique.



Source : Beuret, 2006.

Ici, **la participation** est entendue comme un processus d'échanges (Coste et al., 1998) qui aide des individus à influencer les prises de décision qui les affectent et à prendre une certaine part dans le contrôle de ces décisions, depuis la construction d'une politique publique jusqu'à la sélection d'une technologie adaptée.

Les enjeux de la concertation dans la filière sont d'identifier collectivement les problèmes des acteurs sur le marché en termes de production (prix des semences...), de commercialisation (paddy, riz blanc...), d'approvisionnement... Par ailleurs, la concertation est une démarche à objectifs multiples vu qu'elle essaie de concilier les intérêts économiques globaux avec ceux des acteurs de la filière. C'est pourquoi, la question du choix et de l'identification des participants constituent l'une des préoccupations dans les processus de concertation (Thoyer, 2008). La question du choix des parties prenantes (catégories d'institutions ou d'acteurs privés) et des participants (représentant de ces parties prenantes) reposent sur la légitimité de ceux-ci dans la concertation. L'inconvénient dans cette forme participative repose sur le fait que chaque catégorie d'acteurs ont leurs propres visions (Beuret et al., 2006). Cette divergence des représentations de chaque acteur peut être source de conflits et de mauvaise coordination de la filière : l'«*hétérogénéité des acteurs et de leur interprétation du problème à régler rend nécessaire une phase de production de connaissances objectives, de transfert d'information et de dialogue entre les parties prenantes pour faire converger les représentations*» (Thoyer, 2000).

2. L'importance de l'information dans la concertation :

Dans le secteur agricole, se sont développés depuis quelques années avec le retrait de l'Etat des outils de suivi du marché, tels que les systèmes d'information. En effet, pour assurer l'évolution des systèmes productifs agricoles, l'information est devenue un élément indispensable et essentiel pour suivre et connaître l'état du marché (prix, offre, demande d'un pays...), pour réduire l'incertitude au niveau du marché. Des dispositifs sont alors mis en place pour assurer le suivi dans le temps et dans l'espace du marché, et ce, à l'échelle nationale ou internationale. Il s'agit des **systèmes d'information de marché (SIM)**, des **observatoires**.

« Pour aider les producteurs, les collecteurs, les transformateurs, les négociants et les importateurs à prendre de meilleures décisions sur le marché, ceux-ci ont besoin d'une meilleure information, émanant d'une source indépendante. Cette information devrait être disponible en temps réel et introduite dans le domaine public sous le maximum de formes possibles. » (Magnay, Jenn-Treyer, 2005).

Actuellement, beaucoup de PED utilisent ces dispositifs d'information pour améliorer la transparence du marché, notamment en prix, grâce à l'utilisation des NTIC (messages téléphoniques via les portables...). Le SIM est un système de diffusion d'informations des prix et des quantités produites de différents types de produits aux acteurs du marché. Les informations sont destinées à une clientèle extérieure au système. Par contre, l'observatoire effectue un diagnostic au service d'un groupe et produit alors un bien commun (Bourgeois et al., 2001). Il a pour objet de fournir des informations afin de créer des échanges, de susciter le débat sur les résultats des études effectuées et de faciliter la négociation ou la décision. Dans ce cas, l'observatoire est alors un catalyseur du processus de concertation mais pourrait également être un outil biaisant la concertation (Bourgeois et al., 2001).

Ainsi, en plus d'être un outil permettant la recherche de compromis et d'une vision commune, la concertation permet également d'éviter les conflits. Tel est l'intérêt de la prise en compte de l'analyse sur la concertation.

3. Intérêts de la concertation dans l'élaboration des politiques publiques

Dans un but d'élaborer des politiques publiques, les décisions doivent être produites de manière à répondre à l'intérêt général. Or, lors de l'apparition d'un événement nécessitant des réactions urgentes, certaines décisions publiques ne sont pas prises unilatéralement. Ces décisions *« concernent des parties interdépendantes qui ont des intérêts opposés mais communs, auxquels aucune d'entre elles ne pouvant agir unilatéralement pour atteindre ses objectifs sans la coopération des autres »* (Kauffman, 2006). L'objectif de cette participation de plusieurs individus dans l'élaboration de politiques

(ou *Policy making*) par des processus de négociation, d'échanges d'informations consiste à **rechercher un consensus** acceptable par tous.

Ainsi, ce processus de construction collective de questions, visions, objectifs et/ou actions communes par le biais d'un dialogue horizontal entre des participants (Beuret et al., 2006) amène à l'analyse de la théorie de l'action collective.

b. La deuxième approche théorique retenue: la théorie de l'action collective

1. Analyse conceptuelle de l'action collective :

Une action collective est une action mobilisant plusieurs individus ou groupes d'individus ayant des intérêts divergents, dont l'objet est d'atteindre un/des objectif(s) commun(s) ou défendre un intérêt commun (Crozier et Friedberg, 1977). Initialement, cette coalition d'hommes dérive des dilemmes sociaux¹⁵ d'acteurs interdépendants. Afin de régler ces dilemmes, des institutions sont créées pour mettre en place des « ensembles de règles mises en pratiques » incitant à coopérer (Ostrom, 1990). Et ces dilemmes sociaux portent :

- i. soit, sur l'utilisation d'un bien commun (matériel ou immatériel), donnant lieu à la création de règles d'accès pouvant entraîner des problèmes d'exclusion ou d'inclusion ;
- ii. soit, sur la production en commun d'un bien, suscitant des règles d'attribution de rôle et des problèmes de mobilisation ;
- iii. soit, sur la production d'un système de règles destiné à gérer un bien commun, un système de contrôle et de suivi de ces règles.

Cet aspect des dilemmes sociaux montre que les formes d'action collective apparaissent selon des normes pour atteindre des objectifs communs et dérivent d'un choix rationnel ou d'un apprentissage. C'est pourquoi, la légitimité du collectif se pose.

Dans son ouvrage "La logique de l'action collective" (1968), Mancur Olson, le père de l'action collective, explique la manière dont les individus/acteurs doivent se comporter pour atteindre et réaliser un objectif commun. Pour commencer, ils doivent agir volontairement (Bentley, 1949 ; Truman, 1958 in Olson, 1968). La connaissance du bénéfice collectif escompté est un élément essentiel incitant à générer l'action collective. Toutefois, les coûts

¹⁵ Le dilemme social est un conflit entre la rationalité individuelle et sociale (Abbink et al., 2009).

liés à l'intégration d'un groupe, tels que les coûts de rassemblement (communication...),... peuvent être un facteur de démotivation.

En tant qu'action organisée, l'action collective a été considérablement étudiée dans le domaine agricole¹⁶. Les interprofessions ont, par exemple, un rôle important dans la production des biens communs et/ou publics grâce aux formations, aux renforcements de capacité des agriculteurs, en mettant en place des règles, des lois, etc. Des analyses s'effectuent pour étudier le rôle et la place des organisations paysannes par l'action collective en matière de négociations de politiques publiques. Orientant principalement ses travaux sur la gestion des Common Pool Ressources (ou ressource en propriété commune), Elinor Ostrom présente un champ d'étude assez large sur l'action collective, particulièrement les filières agricoles. « *Dans la filière, l'action collective favorise l'élaboration de représentations communes, permettant d'agréger les choix et de différencier les acteurs en situation hétérogène autour d'un objet commun* » (Thoyer, 2008). En effet, Martine Antona¹⁷ indique l'impact que peut impliquer les difficultés d'accès et de partage des ressources communes, qui nécessitent la production d'institutions ou de règles ("rules in use") par l'action collective, sur la filière.

Quant à Ostrom (2009), elle se base sur la rationalité et les normes régissant le comportement humain pour amener les individus à une action collective pour résoudre le dilemme social. Dans ce cas, Ostrom propose huit variables pour l'analyse du succès de l'action collective : 1) la taille du groupe et l'hétérogénéité des membres, 2) la répartition des bénéfices entre les membres, 3) la communication face-à-face, 4) l'information sur le passé, 5) le lien des individus et 6) leur volonté d'entrer ou non dans le groupe, 7) l'autonomie et 8) l'expérience par la capacité des usagers à fixer des règles.

Cependant, nombreuses sont les contraintes de l'efficacité de l'action collective.

2. Les contraintes de l'action collective : l'incertitude, le pouvoir

Dans une action collective, la rationalité limitée de Simon est l'une des contraintes de l'action collective, à cause de l'incertitude sur le comportement des autres acteurs, de l'incertitude sur l'environnement qui entoure l'acteur... Cette incertitude intègre l'idée de

¹⁶ Agricultures familiales, action collective et organisations paysannes : compte-rendu de la session du 10 Mars 2003, in Actes du séminaire permanent "Action Collective", sessions 2003, Montpellier, France.

¹⁷ Dans le compte-rendu du Séminaire permanent Action collective: « Action collective et développement : l'apport d'Elinor Ostrom » (Sabourin et Antona, Avril 2003).

pouvoir¹⁸ d'un groupe d'acteurs vis-à-vis d'autres groupes d'acteurs. Ainsi, cela conduirait l'individu à décider de façon séquentielle (Ostrom, 1992). On peut, en effet, parler de pouvoir, puisque deux ou plusieurs acteurs qui s'échangent sont dépendants les uns des autres pour l'accomplissement d'un objectif commun. Ainsi, dans toute analyse de l'action collective, le pouvoir, voire le rapport de force doit être mis au centre des réflexions.

Dans ce cas, l'analyse du comportement des acteurs constitue, certes, un point essentiel dans l'action collective vu qu'elle dépend du type d'individu, de sa rationalité, de ses capacités de coordination, des bénéfices escomptés et des risques (Ostrom, 2000). L'échec de l'action collective s'expliquerait, d'ailleurs, par l'absence, voire le manque de communication entre individus et non uniquement sur cette rationalité (Crozier et Friedberg, 1977). Les acteurs qui interagissent dans toute forme d'action collective sont alors engagés dans un processus collectif. Comment concilier alors les intérêts de chaque individu dans le groupe tout en sachant que chacun ne recherche que ses intérêts personnels ?

3. L'acteur dans l'action collective : le rôle de l'apprentissage

Dans la gouvernance de la filière par la concertation, la stratégie des acteurs est un point essentiel dans la réussite de cette démarche et de l'action collective. Par ailleurs, l'efficacité de la concertation dépend principalement de l'acteur et de son appropriation¹⁹ du bien commun dans l'action collective.

Comme l'observatoire est un dispositif de partage d'informations, sa raison d'être doit permettre aux membres du dispositif de concertation d'aboutir à un consensus mutuel. Les informations diffusées pourront servir de base de données, de références aux acteurs pour anticiper leurs actions ultérieures. Toutefois, la divergence d'intérêts de chaque acteur apparaît comme une des difficultés de l'action collective. Ces intérêts sont dominés par les intérêts individuels. Néanmoins, « *à la suite des rencontres, les objectifs, les perceptions, les priorités et les relations des divers acteurs sont influencés, remodelés par la nature dynamique et imprévisible des interactions qui ont lieu* » (Scoones et Thompson, 1999 in Lecomte, 2009). Ces interactions renforcent dans ce cas l'apprentissage collectif entre les

¹⁸ Généralement, le pouvoir signifie la possibilité pour certains individus d'agir sur d'autres individus ou groupe. Il s'agit donc d'une relation et non un attribut des acteurs. Par ailleurs, lorsque deux acteurs sont dans une relation d'échange, cela suppose que l'un s'adapte à l'autre et réciproquement : on parle alors de négociation.

¹⁹ L'appropriation est le passage de la connaissance explicite à la connaissance tacite par le savoir et l'action. Les données sont contextualisées puis intégrées au système de connaissances (Nonaka et Takeuchi, 1995 in Lecomte, 2009). Rappelons que dans cette étude le but de la concertation est d'élaborer des politiques publiques.

acteurs, puisque celles-ci amènent certaines catégories d'acteurs à partager les mêmes croyances, i.e. à cause de la convergence vers des objectifs, des perceptions, des priorités identiques auxquels les acteurs élèvent comme cause. D'où, l'existence de "coalition de cause" (Jenkins et Sabatier, 1993). C'est pourquoi, il est important de distinguer dans cette plateforme, les groupes qui sont dans une même coalition, ceux qui ont ou non un pouvoir d'imposition, ceux qui ont une meilleure capacité de négociation, ceux qui ont des difficultés à se faire écouter, à s'exprimer ...

Ainsi, pour aboutir à une vision commune des objectifs, pour que les acteurs s'organisent afin de défendre ensemble des intérêts communs, l'apprentissage est une condition de réussite dans un partenariat public-privé tel que la plateforme de concertation de la filière riz à Madagascar.

c. Hypothèses:

A partir de ce cadre théorique, la construction d'éléments empiriques à tester est importante. Pour cela, dans cette analyse de la concertation par une action collective, trois hypothèses feront l'objet de test sur le terrain d'étude :

- **La première hypothèse** concerne la diffusion de l'information, ou sa qualité, qui est une condition de réussite de l'action collective dans un espace de concertation, dont l'objectif serait de faire converger les intérêts individuels vers les intérêts collectifs (XXX, XXX). En effet, un partage d'information par une action concertée entre Etat et opérateurs privés permettrait de gérer les problèmes d'instabilité du marché et de renforcer le développement de la filière (David-Benz et al., 2008).
- **La deuxième hypothèse** révèle que la capacité, la volonté des individus à agir collectivement pour les intérêts communs dépend de la taille du groupe, de la rationalité des individus dans le groupe, des intérêts propres à chaque groupe (Olson, p.2, 1968). La taille du groupe est corrélée négativement à la probabilité de résolution d'un bien public et à l'optimalité. En effet, plus les acteurs sont nombreux avec des intérêts de plus en plus hétérogènes et divergents, plus la mise en œuvre de la concertation serait difficile. Le nombre de participants réduit la probabilité d'atteindre toute forme d'action collective ou diminue les bénéfices collectifs escomptés. Par conséquent, les conditions de réussite de l'action collective sont plus faciles dans le cas où les joueurs sont limités.
- Enfin, l'apprentissage collectif (Sabourin et Antona, 2003) est un moyen d'appropriation de l'objectif commun ou du bien commun par les différents acteurs. Le processus d'apprentissage collectif et d'information mutuelle favorise la recherche d'un consensus

entre ces acteurs grâce au dialogue et à la consultation. Ce processus permet aux acteurs d'apprendre ensemble à fixer des décisions collectives (Crozier et Friedberg, 1977). Dans ce cas, c'est un mode de coordination de l'action collective par la transmission et l'amélioration de savoir et de savoir-faire dans le groupe (Ostrom, 1992). Cependant, les différences de pouvoir ont des impacts sur les résultats des décisions (Crozier et Friedberg, 1977). Dans ce cas, les acteurs doivent acquérir des capacités cognitives, relationnelles et organisationnelles;

Suivant la logique de ces hypothèses, il est important de voir à partir des résultats d'enquête :

- 1) le rôle joué par chaque groupe d'acteurs, à cause de l'importance du choix et de l'identification des acteurs ;
- 2) les relations entre les acteurs, i.e. les liens de communication ;
- 3) les asymétries sur l'accès à l'information ;
- 4) la légitimité et la validité des compromis négociés dans le cadre de cette action collective.

Section 3: Application empirique

Pour mieux expliquer les raisons de cette étude sur les dispositifs de concertation, la partie suivante présentera le cadre dans lequel s'inscrit cette recherche. Il s'agit d'un stage de fin d'études, dont la finalité serait de produire un mémoire. Ce stage est intégré dans le cadre d'un projet OAM, élaboré et dirigé par l'une des unités de recherche du CIRAD²⁰ (l'UMR MOISA²¹). C'est pourquoi le stage s'est réalisé en grande partie dans les locaux du

²⁰ Le CIRAD ou le Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement est un centre de recherche spécialisé dans l'agriculture, l'élevage et l'alimentation. Ses recherches se concentrent principalement sur les sciences du vivant, les sciences sociales dans les pays tropicaux, les pays du sud et l'outre-mer français tels que l'Afrique, l'Asie, l'Amérique Latine, ... auxquels de nombreux centres sont répartis dans ces pays.

²¹ Brièvement, l'UMR MOISA est une unité de recherche dont les études se concentrent prioritairement sur les acteurs (publics ou privés) et son environnement : mode d'organisation et institutions, <http://umr-moisa.cirad.fr/presentation-et-problematiques>

CIRAD à Montpellier, au sein du département Environnement et Sociétés²², plus précisément à l'UMR MOISA.

II.3.1 *Cadre du stage :*

a. Cadre institutionnel du stage : l'Observatoire des Agricultures du Monde (OAM)

Les enjeux du développement durable remettent en cause aujourd'hui le système productif agricole. Avec l'évolution progressive et la complexification de ce système, la connaissance de son état actuel est faiblement mise à jour. De plus, face aux problématiques actuelles de déficit de production de l'information et de déficit de réflexion sur l'usage de l'information à différentes échelles territoriales, l'objet de l'Observatoire des Agricultures du Monde (OAM) est de développer un réseau international d'observation et d'analyse sur un réseau de système d'information appelé « observatoire ».

Initié en 2008 à Montpellier par le CIRAD et le Ministère français de l'Agriculture, le projet OAM²³ vise à :

- renouveler le regard sur les formes de production agricole en termes de développement durable à partir d'indicateurs de performance du système agricole...
- mettre en œuvre de nouveaux dispositifs d'aide à la décision dans le secteur agricole tels que les Systèmes d'Information du Marché, les observatoires... Pour cela, le but de l'Observatoire des Agricultures du Monde (OAM) est de créer un espace d'échanges, de réflexion et de débats afin que ces acteurs puissent prendre des décisions efficaces.

Dans ce projet, Madagascar sera l'un des terrains privilégiés sur les 4 sites pilotes pour développer ces systèmes d'information (Asie, Amérique Centrale, Afrique et Madagascar). A Madagascar, le riz a des enjeux majeurs importants. Au niveau du marché local, le riz est devenu un produit stratégique du fait de ses impacts économique, social, culturel mais surtout politique. Par ailleurs, avec la libéralisation des échanges, le suivi du système productif agricole est devenu une priorité internationale pour des enjeux de développement durable.

²² Le Département ES oriente ses études autour de l'agriculture et son environnement et ce, en lien avec les politiques publiques.

²³ <http://www.cirad.bf/fr/oam.php> et <http://www.observatoire-des-agricultures-du-monde.org>

Quant à ce stage, il s'appuie initialement sur une analyse théorique de la concertation dans la filière en prenant comme cadre d'analyse les dispositifs d'information et de concertation dans la filière riz à Madagascar.

b. Présentation du terrain d'étude :

Dans une recherche qualitative *“l'observation est une technique toujours utilisée, parfois même de façon exclusive. Elle est indispensable à la contextualisation du phénomène étudié”* (Hlady-Rispal, 2002). Le choix d'un cas s'explique par son intérêt intrinsèque (unique) et par sa représentativité (typique). Ainsi, les zones d'étude sont principalement Antananarivo et le Lac Alaotra qui sont respectivement, la capitale où siège la plateforme nationale et la plateforme régionale où se situe le grenier à riz de Madagascar.

1. Antananarivo : insertion institutionnelle au sein de l'équipe d'accueil

Lors de son passage sur le terrain d'étude, la stagiaire a été reçue par l'équipe de l'EPP/PADR²⁴ à Antananarivo (Nanisana), dans la capitale, qui est insérée au sein de la Primature, auquel le ROR²⁵ et l'Observatoire du Riz (OdR) sont rattachés. Le financement de ces derniers est assuré en partie par l'UPDR/MAEP. Ces systèmes d'information (ROR et OdR) ont été mis en valeur depuis l'application du MAP, puisque les résultats obtenus de la collecte de données serviront dans l'élaboration des politiques agricoles. A Madagascar, l'ancien Gouvernement, dirigé par Marc Ravalomanana, a élaboré un plan quinquennal de stratégie nationale (2007-2012), qui est un programme dont l'augmentation de la production agricole et le développement du secteur agricole figurent parmi les objectifs fixés.

2. Le Lac Alaotra : une zone à fort potentiel agricole

Situé à 250 Km au Nord-est de la capitale, le Lac Alaotra est l'une des 5 Districts²⁶ de la région de l'Alaotra Mangoro (comprenant 79 Communes pour 692 Fokontany) .Le lac Alaotra

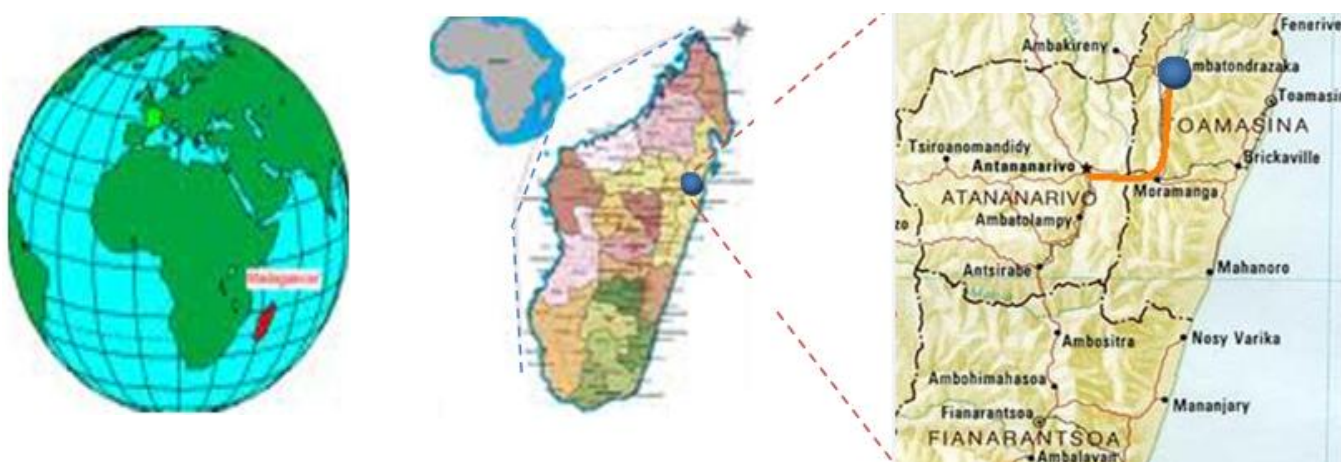
²⁴ Le PADR est un document permettant de concevoir, de définir et d'orienter les stratégies et programmes de développement rural à Madagascar. L'EPP/PADR est une équipe du Ministère de l'Agriculture qui pilote ces programmes et projets.

²⁵ Le ROR est un dispositif d'observation fondé en 1999. Il est issu du projet élaboré par DIAL, INSTAT et l'IRD (MADIO). Son objectif consiste à améliorer le système d'information sur le milieu rural à partir d'indicateurs clés qui permettent de faire une évaluation des impacts des décisions politiques sur les ruraux. En tant que réseau d'observatoire, le ROR dispose d'une quinzaine d'observatoires avec 3 à 5 sites d'enquête.

²⁶ Il s'agit d'Ambatondrazaka, d'Amparafaravola, d'Andilamena, d'Anosibe An'ala et de Moramanga.

est reconnu en tant que « grenier à riz » du pays étant donné sa forte vocation rizicole. Sur une surface de 35 000 Km², la zone est dominée par la riziculture dont 35 000 ha sur 125 000 ha sont des rizicultures à bonne maîtrise d'eau (OTIV, 2005). A part ces activités de production rizicole, il y a les activités d'élevage (canard, oie, porc, vaches laitières...), les activités rurales comme l'artisanat. Cela implique la présence des différents acteurs dans la zone : les institutions financières telles que la BOA, la BNI, les IMF (OTIV et CECAM) ; les financeurs privés (SILAC) ; les investisseurs locaux (collecteurs,...).

Figure 8: Situation géographique de la zone d'étude.



Etant le grenier à riz à Madagascar, le Lac Alaotra produit en moyenne 360 000 Tonnes de riz/an, dont 100 000 Tonnes environ sont destinées à la vente hors de la région (dont Antananarivo et Tamatave) (Bouteau, 2002). Au niveau national, le Lac Alaotra produit 33% de la valeur ajoutée de l'ensemble de la filière et 15% de la richesse locale est générée par le secteur riz.

II.3.2 Méthode de recherche

Dans un premier temps, la stagiaire a délimité le cadre d'analyse et le cadre théorique de la recherche. La recherche établit un bilan des différentes approches théoriques autour de la thématique en mobilisant un champ disciplinaire large, notamment en économie, en socio-économie et en économie politique... Et ce, dans le but d'analyser le fonctionnement et l'efficacité des dispositifs d'information associés à des dispositifs de concertation multi-acteurs (privé / publique) dans l'élaboration des décisions politiques.

Dans l'objectif d'observer un contexte bien précis à partir sur l'historique de la plateforme et le déroulement des décisions politiques prises au sein de la plateforme depuis la crise nationale de 2004, l'étude de cas est la méthode adéquate pour atteindre les objectifs de la recherche. L'intérêt sur l'étude de cas tient du caractère exploratoire d'un nouveau concept (efficacité du dispositif) au sein d'un groupe d'individus précis et de la capacité à produire ou à tester une théorie (Yin, 1994). Cette étude de cas s'appuiera dès lors sur une démarche qualitative (Hlady-Rispal, 2002).

a. Technique d'enquête:

Après une analyse bibliographique durant deux mois (Avril-Mai) à Montpellier, la stagiaire est passée sur la zone d'étude, i.e. Madagascar, pendant un mois pour l'application empirique de la recherche. Bien que ce passage à Madagascar ait été bref, cette analyse empirique par l'observation constitue une phase importante du mémoire. Pour connaître le déroulement de cette phase, l'analyse s'est effectuée sur la base d'une enquête. Ci-après, la démarche de travail réalisée par la stagiaire à Madagascar.

1. Le cœur de la de la recherche sur le terrain : l'enquête.

Afin de tester et de valider les hypothèses de recherche, l'objectif de l'enquête est de collecter les données primaires. Autrement dit, les données primaires sont les données directement collectées par l'enquêteur (la stagiaire) auprès des personnes ressources ou des personnes cibles. Afin de les collecter, il a fallu faire un échantillonnage des personnes à contacter.

Dans notre cas, l'échantillon est constitué des membres du Conseil d'Administration de la PCP-Riz. Le choix de l'échantillon s'est basé sur le taux de participation des membres aux réunions organisées par la plateforme, mais, surtout, sur leur disponibilité lors des entretiens. L'identification des personnes à enquêter a été effectuée avec la personne responsable de la PCP-Riz.

☉ Pour la plateforme nationale, le choix s'est fait suivant une notation (de façon croissante) selon le degré de participation des membres : les non actifs sont notés 1, les peu actifs sont notés 2, ceux qui sont les plus actifs sont notés 3. A part les membres actuels, certains anciens membres de la plateforme ont également été contactés, principalement pour expliquer l'historique de sa création. Etant donné que chaque collège est composé de trois personnalités, 2 parmi les 3 ont été contactées pour aboutir à une seule personne sur les deux sélectionnés lors des entretiens (Figure 9).

◎ Pour la plateforme Régionale, le choix des personnes a été réalisé à partir de la liste des membres du C.A, mais également à partir de l'aide de BV-LAC²⁷. Pour cela, la stagiaire a suivi les mêmes principes que ceux établis au niveau de la nationale : 1 représentant sur 2 (au lieu de 2 sur 3) pour tous les collèges sauf le collège des producteurs et ce, en donnant une notation selon le taux de participation aux réunions.

A ce niveau, la différence repose sur le fait que le choix s'est plus fixé sur les producteurs et les organismes financiers (vus, respectivement, leur forte représentativité et les relations entre les deux entités) que sur les transformateurs, car ce sont les filiales des entreprises rencontrées à Antananarivo (capitale).

Par conséquent, ceux-ci amènent à un échantillon initial de 28 personnes. Cependant, seulement 22 entretiens auprès des personnes des deux plateformes ont pu être effectués, dont 14 membres de la PCP-Riz Nationale (12 membres actifs et 2 anciens) et 8 membres de la PCP-Riz Régionale.

Figure 9: Le nombre de personnes enquêtées par Collège par rapport au nombre de représentant par collège au sein des 2 PCP-RIZ.

	Nb. des membres enquêtés/sélectionnés (National)	Membres (National)	Nb. des membres enquêtés/ sélectionnés (Régional)	Membres (Régional)
Producteurs	0 / 2	3	2 / 2	14
Transformateurs	2 / 2	3	0 / 1	2
Intermédiaires	1 / 2	3	1 / 1	2
Appui Technique	1 / 2	3	0 / 1	2
Appui Financier	1 / 2	3	2 / 2	2
Administration	3 / 3	3	2 / 2	2
Consommateur	1 / 1	3	1 / 1	2
Importateur/Exportateur	2 / 2	3	0 / 0	2
Chercheurs (créé en 2007)	1 / 2	3	0 / 0	
Ancien	2 / 3		0 / 0	
TOTAL	14 / 18	27	8 / 10	28

Source : Entretiens et liste C.A PCP-Riz Nationale et PCP-REG ALMAN.

²⁷ Le BV – LAC est un projet financé en grande partie par l'AFD et l'Etat malgache. Ce projet a pour objet de protéger les intérêts de la collectivité du Bassin Versant. Sa mission porte principalement sur l'aspect foncier, sur l'animation et la professionnalisation des associations qui travaillent avec eux,... (cf. <http://iarivo.cirad.fr/doc/dr/BVLacFiche.pdf>). La connaissance du BV – LAC de la zone et des personnes ressources a permis alors de faciliter l'échantillonnage.

2. La méthode de recherche et de collecte des données primaires : l'entretien.

Afin de collecter ces données primaires, avoir à disposition les données secondaires est essentiel avant de passer aux entretiens. Quant à ces données secondaires, elles sont issues des articles de presse, des archives... et sont récoltées soit sur place, soit sur internet ou dans les centres de documentation des Ministères... Elles permettront à l'enquêteur (la stagiaire) de faciliter ses entretiens, mais aussi de poser les questions jugées pertinentes qui répondront à ses objectifs de recherche.

Dans ce cas, la méthode de recueil des données de l'enquête se fera suivant un **entretien semi-directif**, étant donné que l'objectif est d'arriver à recueillir le maximum d'informations. Dans ces entretiens semi-directifs, l'enquêteur laissera l'enquêté s'exprimer librement, tout en essayant de le guider vers ses buts (i.e. sur ce qu'il veut savoir, faire ressortir de l'entretien). Afin que les résultats escomptés soient atteints, un guide d'entretien sera élaboré pour justement guider l'enquêteur (Annexe 13). La durée de chaque entretien variera de 1 heure à 1 heure 30 maximums, selon la volonté ou la capacité de la personne enquêtée à s'exprimer. En plus de résoudre les questions de recherche, de tester les hypothèses, l'idée serait de voir, à partir de l'analyse de la perception des acteurs de la PCP-Riz, si les intérêts des acteurs convergent finalement vers un même objectif.

3. La grille d'entretien:

Avant d'entamer les entretiens auprès des personnes cibles, la grille d'entretien est un outil indispensable pour cibler les points à traiter issus des hypothèses. Mais, elle servira surtout à guider la stagiaire (l'enquêteur) lors des entretiens, car elle peut se perdre et oublier les points qu'elle souhaiterait aborder.

Le déroulement de l'entretien suit un protocole classique auquel la stagiaire commence par présenter le cadre du stage, ensuite, par présenter sa problématique et ce qu'elle aimerait retirer de l'entretien. Les échanges lors des entretiens se baseront sur 2 grandes lignes de discussion, en commençant chaque entretien par la présentation de la personne enquêtée (profession, position dans la PCP-Riz...) puis :

- i. l'entretien se focalisera sur ***l'analyse des comportements des ACTEURS***, en faisant :
 - ✓ un diagnostic de leurs perceptions de la PCP-Riz, principalement sur ce que chacun attend de la plateforme (attentes), sur leurs motivations et objectifs à intégrer la plateforme. Ce diagnostic permettra de différencier les représentations et les intérêts des différents groupes d'acteurs afin d'identifier les chances de réussite ou non de la concertation (Hypothèse 2).

✓ une recherche sur les relations d'acteurs dans la PCP-Riz, i.e. les relations entre les acteurs privés, entre l'administration et le secteur privé ; les rapports de force entre eux ... L'objectif de cette analyse des relations d'acteurs consiste à mettre en relation les résultats d'enquête avec les hypothèses (Hypothèse 1).

ii. et centrera son intérêt sur ***l'étude du FONCTIONNEMENT de la plateforme de concertation par le processus de concertation*** dans cette arène. Dans cette partie, il est question de voir le processus décisionnel, le processus de construction collective du consensus, le processus de priorisation des décisions. Pour cela, il est question de savoir si les individus d'un même groupe (i.e. à l'intérieur d'un même collège) se partagent des informations sur la situation du marché uniquement entre eux ou non ; de voir si les relations se font uniquement au niveau des différents groupes d'acteurs ou non (i.e. entre collège). D'où, un grand intérêt à l'analyse de la circulation des informations au sein de la PCP-Riz, notamment des informations diffusées par les acteurs eux-mêmes ou celles diffusées par l'OdR ou celles issues d'autres sources (Hypothèse 1). Cette analyse du lien entre les acteurs consiste alors à voir la construction collective des décisions (Hypothèse 3).

4. La clôture du travail de terrain : la séance de restitution

A la fin des enquêtes sur la zone d'étude, une séance de restitution a permis de présenter brièvement les résultats du travail de terrain. Pour cela, ont été conviées toute l'équipe d'accueil, toutes les personnes enquêtées ainsi que des personnalités externes (institutions). Malgré l'absence de certaines entités, le diagnostic réalisé a été perçu positivement par l'assemblée, qui a également souligné l'intérêt de ce travail, du fait de l'absence d'évaluation du dispositif depuis sa création. Cette restitution a suscité la remise en question du fonctionnement de la PCP-RIZ par tous les acteurs concernés (membres ou non de la plateforme et dans la filière). Après la présentation du travail, il y a eu une séance de question-réponse sur le travail effectué, sur la plateforme, voire sur les perspectives d'amélioration de celle-ci. Mais dans la plupart des cas, les discussions ont porté sur la remise en cause de l'utilité, du rôle de la PCP-Riz ainsi que sur les perspectives de travail et d'existence de la plateforme dans la pérennisation de la filière.

b. Planning du stage:

Concernant le planning du stage, la grande partie du stage se déroule à Montpellier et une partie à Madagascar. Le tableau suivant montre une vue d'ensemble du déroulement du stage.

Figure 10: Déroulement global du stage

AVRIL	MAI	JUIN	JUILLET	AOÛT	SEPTEMBRE
MONTPELLIER	MADAGASCAR	MONTPELLIER			
REVUE BIBLIO	Enquête sur le terrain	Traitement des données Rédaction du mémoire Correction	Dépôt du mémoire Soutenance Fin du Stage		

⊙ Dans un premier temps, d'Avril à Mai, la stagiaire a commencé par une période de recherche bibliographique. Cette période lui a servi à prendre connaissance du sujet par des recherches documentaires ; à s'informer sur les domaines dans lesquels s'inscrit le sujet, i.e. agriculture, politique publique, rôle des acteurs... mais aussi à connaître le pays à étudier (Madagascar) à partir des travaux de recherche effectués auparavant. La stagiaire en a alors ressorti les questions de recherche qui l'ont guidé à réaliser ses enquêtes de terrain, au mois de Juin.

⊙ Ensuite, de Juillet à Août s'est effectué le traitement des données collectées. Etant une analyse qualitative, le traitement des données a été très simple et n'a nécessité aucun travail quantitatif spécifique. Ce traitement a surtout consisté à combiner les informations obtenues à partir des points marquants de la grille d'entretien afin de présenter les résultats d'études.

⊙ Et enfin, le stage s'est terminé vers mi-septembre par la rédaction, les corrections du mémoire et la préparation de la soutenance.

c. Le travail de terrain:

La zone où se sont réalisées les enquêtes a duré tout le mois de Juin (2 Juin au 30 Juin 2010) à Madagascar. Cette période a permis de réaliser les travaux d'enquête auprès de la PCP-Riz. Le tableau suivant permet de visualiser les activités réalisées dans le temps à Madagascar.

Figure 11 : Déroulement des activités sur le terrain.

	3	4	7	8	9	10	11	14	15	16	17	18	21	22	23	24	25	28	29	30
Choix des personnes à contacter																				
Prise de RDV avec les membres national																				
Mise au point avec l'équipe de Tanà																				
Préparation visite PCP-Riz Régional																				
Déscente PCP-Riz Régionale																				
Prise de RDV avec les membres régional																				
Rencontre avec pers. Contactées																				

Malgré un bon séjour et un bon déroulement des enquêtes, le travail de terrain a connu quelques limites, comme dans tous travaux d'enquête, particulièrement à cause de la difficulté d'accès aux documents auprès de la PCP-Riz.

☉ Au sein de la plateforme nationale, cela a beaucoup ralenti la stagiaire dans sa recherche, étant donné que tous les éléments indispensables pour mener à bien les entretiens en dépendaient (les fiches de présence, les comptes-rendus des réunions du C.A ou de l'A.G à partir de 2008...). Bien que les procédures de demande de documents auprès de la plateforme nationale aient été effectuées, aucun document n'a été remis à la stagiaire. Finalement, ce sont les personnes enquêtées qui ont directement contribué à l'apport de certains documents. Par ailleurs, la prise de rendez-vous auprès des producteurs a été également une des contraintes de l'enquête à Antananarivo, puisque cette période correspond à la période de récolte. Par conséquent, les producteurs étaient injoignables.

☉ Au sein de la plateforme régionale, le temps et la distance ont été l'une des principales contraintes lors du passage au Lac Alaotra (plus précisément à Ambatondrazaka). Durant les trois jours d'enquête, du 21 au 23 Juin, la stagiaire a rencontré huit personnes. La gestion des heures de rendez-vous, des personnes à contacter une fois sur place et de l'accès aux lieux de rencontre a été difficile étant donné la distance d'un rendez-vous à un autre mais surtout de l'état des infrastructures routières. Un aspect de ces limites repose sur l'impact du retard à un rendez-vous lors de la deuxième journée qui a entraîné son report au lendemain. Or, vu le temps très limité, un tel dysfonctionnement peut chambouler tout le fonctionnement de l'enquête. Contrairement à la nationale, la disponibilité des personnes enquêtées a été un des points positifs lors du passage à Ambatondrazaka.

☉ D'un point de vue général aux deux plateformes, l'hétérogénéité des avis des personnes interrogées sur la plateforme amène à se demander sur l'efficacité des décisions prises au sein de la PCP-Riz.

III. RESULTATS ET DISCUSSIONS

Section 1: La Plateforme de Concertation pour le Pilotage de la filière Riz



Plate forme de Concertation pour le Pilotage de la Filière Riz
Madagascar

III.1.1 *Emergence et organisation de la plateforme :*

a. Historique de la mise en place de la PCP-Riz :

En 2001, la plateforme de la filière Riz a été inscrite dans le Document de politique de développement rizicole initial (Août 2001). Ce Document prévoyait un doublement de la production nationale à l'horizon 2010, l'application de mesures particulières, notamment pour les zones à fort potentiel et les zones vulnérables.

En 2002, malgré l'approbation de sa création, suite à une communication conjointe du Ministère de l'Agriculture et du Ministère du Commerce en Conseil de Gouvernement (Juin 2002), et la reconnaissance de son utilité, la plateforme n'a pas pu être mise en place. Face à l'instabilité politique et un environnement économique peu incitatif durant la crise politique de 2002, une « cellule de crise » a été créée par les gros opérateurs rizicoles malgaches. Cette cellule a été créée suite à la volonté des opérateurs de pérenniser leurs activités et d'éviter une explosion sociale en cas de non commercialisation de riz²⁸. Composée des représentants des consommateurs, des gros opérateurs (importateurs/transformateurs) et du MAEP, cette cellule de crise est une unité dont le rôle est surtout de présenter la filière sur la base de chiffre statistique.

En 2004, les opportunités de commercialisation des producteurs créées par la hausse des prix sur le marché intérieur ont entraîné une diminution des stocks de riz. En effet, avec la forte hausse de prix du riz, les producteurs ont écoulé la totalité de leurs récoltes. Face à cette conjoncture qui se manifeste par une hausse des prix du riz de 600 Ariary à 1 600 Ariary, voire 2 400 Ariary/kg dans certaines régions entre 2004 et 2005 et baisse des stocks, il est important d'organiser la filière. Un premier atelier de concertation de la filière de deux jours conduit par la cellule de crise s'est alors tenu en août 2004 à Antananarivo pour discuter des propositions de mesures à prendre. Après avoir élaboré les mesures à prendre

²⁸ Lors de la crise de 2002, les stocks de riz sur le marché de la capitale ont commencé à diminuer, puisque les routes des zones de production vers la capitale ont été barrées. De plus, le transport a été difficile à cause du faible approvisionnement en essence.



sur la gestion de la crise, notamment la gestion de période de soudure et de la nouvelle campagne, une note de conjoncture est rédigée par un comité ad hoc.

Cette réunion de concertation sur la filière riz²⁹ s'est finalisée par des débats sur la création de la Plateforme de Concertation et de Pilotage de la filière riz (PCP-Riz) et sur les perspectives pour la rendre un outil efficace de progrès de la filière. Un comité ad hoc a été créé pour assurer la mise en place de cette plateforme.

b. Missions et objectifs:

Mise en place officiellement en Juillet 2005 par le MAEP lors d'un atelier à Antsirabe, la PCP-Riz a globalement pour missions **d'améliorer l'organisation de la filière**³⁰ en favorisant le dialogue, les rencontres, la collecte et les échanges d'informations entre les acteurs ; et **de discuter et de proposer au Gouvernement des conseils dans l'élaboration des politiques et des stratégies de développement de la filière** ainsi que **d'orienter les démarches à suivre pour la réalisation des activités** (Encadré n°1). Dans ce cas, son rôle d'interface entre les opérateurs et l'Etat lui permet d'aider le MAEP dans l'élaboration de stratégies nationales, notamment d'accroissement de la production. La PCP-Riz a, par ailleurs, pour mission de traiter les mesures :

- sur la disponibilité des intrants agricoles et sur l'approvisionnement des intrants, des matériels auprès des producteurs grâce à une concertation avec les opérateurs privés (importateurs, transformateurs, distributeurs, revendeurs) et une collaboration avec les organisations professionnelles et les responsables régionaux ;
- sur l'accès au crédit rural, grâce aux institutions de Microfinance telles que l'OTIV, le CECAM...

Quant à ses objectifs généraux, ils consistent à développer un Partenariat Public Privé pour une meilleure gestion de la filière riz, à contribuer à la sécurité alimentaire, à l'amélioration de la croissance économique, à la réduction de la pauvreté, à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural et à maîtriser la gestion du marché du riz pour assurer un approvisionnement durable et équitable. Pour atteindre ces objectifs, les résultats

²⁹ Cet atelier a été organisé par le MAEP, plus précisément par l'UPDR conjointement avec les équipes de : DAPP (Direction d'Appui à la Professionnalisation des Producteurs), DSSE (Direction de la Statistique et du Suivi Evaluation) et DAPAG (Direction d'Appui à la Production Agricole) du dit Ministère.

³⁰ Dont l'objectif serait d'assurer une transparence sur la filière en général et sur les stratégies des acteurs, grâce à la circulation des informations.

attendus portent sur le suivi et la mise à jour de la politique de développement rizicole ; sur la fluidité de la circulation des informations dans la filière riz entre les acteurs.

Encadré n°1 : Les missions de la PCP-Riz

- Favoriser les dialogues, les rencontres, la collecte et les échanges d'informations entre les acteurs directs et indirects de la filière,
- Proposer la politique et les stratégies de développement de la filière rizicole,
- Suivre la mise en œuvre de la politique de développement rizicole à Madagascar,
- Constituer un organe consultatif sur les mesures à prendre pour la filière riz,
- Orienter les actions nécessaires en cohérence avec la politique en vigueur,
- Jouer un rôle d'interface entre l'Etat, le secteur privé, la société civile et les partenaires techniques et financiers,
- Suivre et apprécier l'évolution de la situation de la filière riz dans son environnement national et international aux fins de proposer des mesures propres à améliorer le fonctionnement et le développement de l'ensemble des maillons de la filière,
- Et d'une manière générale, contribuer au pilotage de la filière rizicole à Madagascar.

Source : Rapport d'activités 2005 de la PCP-Riz.

c. Constitution de la plateforme:

En tant qu'entité regroupant l'administration publique avec tout le secteur privé concerné, les membres de la plateforme ont choisi l'Association Reconnue d'Utilité Publique comme forme juridique (ARUP). Cependant, selon un ancien membre la plateforme reste encore une Association³¹ jusqu'à présent. Etant une association³², la plateforme est composée :

- **d'une assemblée générale (A.G)** qui est l'organe suprême. L'A.G se réunit normalement une seule fois dans l'année. Celle-ci se déroule en général en fin d'année pour approuver ou non les décisions prises par le C.A sur les activités à réaliser, sur la gestion de la plateforme et les budgets de l'année N+1.

- **d'un Conseil d'Administration (C.A) qui est l'organe d'administration.** Les membres se réunissent a priori quatre fois dans l'année, mais cela peut varier selon le contexte. Le C.A est représenté par leurs administrateurs (cf. Figure 9), qui sont proposés par les collèges et est renouvelable tous les 2 ans (article 17 des Statuts). Le bureau du C.A est composé de son

³¹ Cf. lettre n°2437 – PA. ANT/SPAT/ASS. du 16 Septembre 2005.

³² Selon l'article 9 du règlement intérieur de la plateforme.

Président, d'un Vice-président³³, d'un trésorier **et d'un Secrétariat Exécutif (S.E)**. Le S.E assiste avec voix consultative aux réunions du C.A (Article 16 du Statuts). Il se charge principalement de préparer les délibérations à discuter lors de l'A.G.

Quant à chaque collège, il correspond à un segment de la filière :

- 1) les producteurs,
- 2) les transformateurs,
- 3) les intermédiaires (qui sont composés des transporteurs, des collecteurs, des fournisseurs d'intrants, des commerçants,...),
- 4) les organismes d'appui financier (IMF, Banques...),
- 5) les organismes d'appui technique (vendeurs d'intrants...),
- 6) l'administration (MAEP....),
- 7) les consommateurs,
- 8) les importateurs
- 9) et récemment les chercheurs.

Chacun de ces huit collèges³⁴ regroupe a priori 3 administrateurs : 1 représentant officiel et 2 suppléants, désignés par l'administrateur principal. *En cas d'absence du représentant officiel lors des réunions, le remplaçant du représentant dudit collège doit avoir un pouvoir de décision (compte-rendu de réunion du C.A, Mai 2007).*

« L'idée de cette plateforme consiste à regrouper les acteurs privés (opérateurs) avec l'administration dans un partenariat public-privé, car depuis le désengagement de l'administration dans la commercialisation, les opérateurs (collecteurs, transformateurs, importateurs) sont les seuls à détenir les stocks sur le marché » explique un ancien membre de la plateforme.

- Par rapport à son mode de financement interne, la plateforme a été initialement financée par l'AFD et l'U.E. A l'intérieur de la plateforme, les membres doivent s'acquitter

³³ Suivant le Statuts de la PCP-RIZ (Art.19), ils sont élus par et parmi les administrateurs du C.A. Selon le règlement intérieur, la structure de la plateforme est d'avoir un représentant des acteurs privés comme Président et le Vice-président doit être représenté par un membre issu du collège de l'administration. Le Président du C.A est considéré comme le Président de la plateforme.

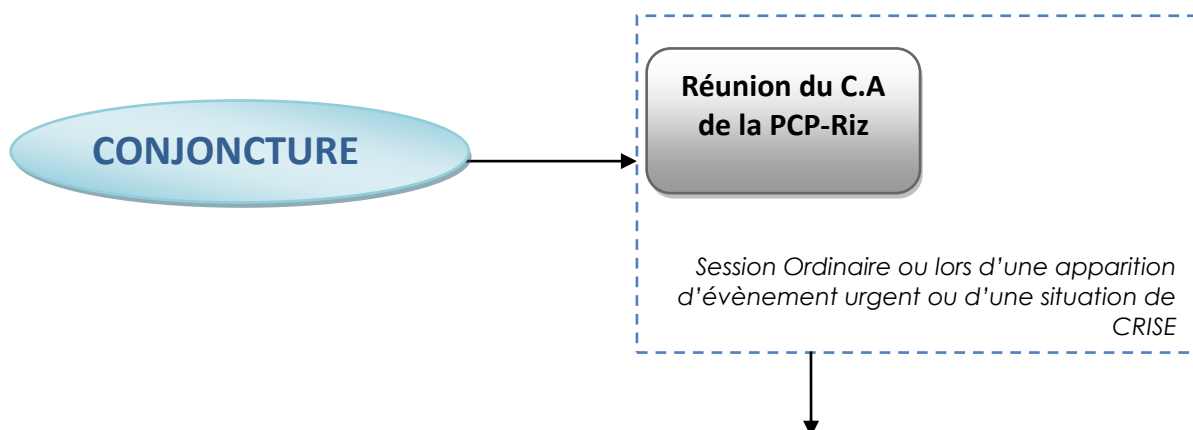
³⁴ Le terme *collège* sert à répartir les différentes catégories d'acteurs impliqués dans la plateforme, selon les Articles 7 et 15b. du Statuts.

d'une cotisation annuelle, à partir de l'envoi d'une lettre de relance à chaque membre par le Président de la plateforme. Malheureusement, ces cotisations sont très peu payées. Concernant la demande d'adhésion d'un membre, une personne physique ou morale demande à être intégrée par l'émission d'une lettre de demande d'adhésion auprès du C.A qui décide de l'accepter ou non. Dans le cas où un membre veut se retirer, il est dans l'obligation de trouver un remplaçant.

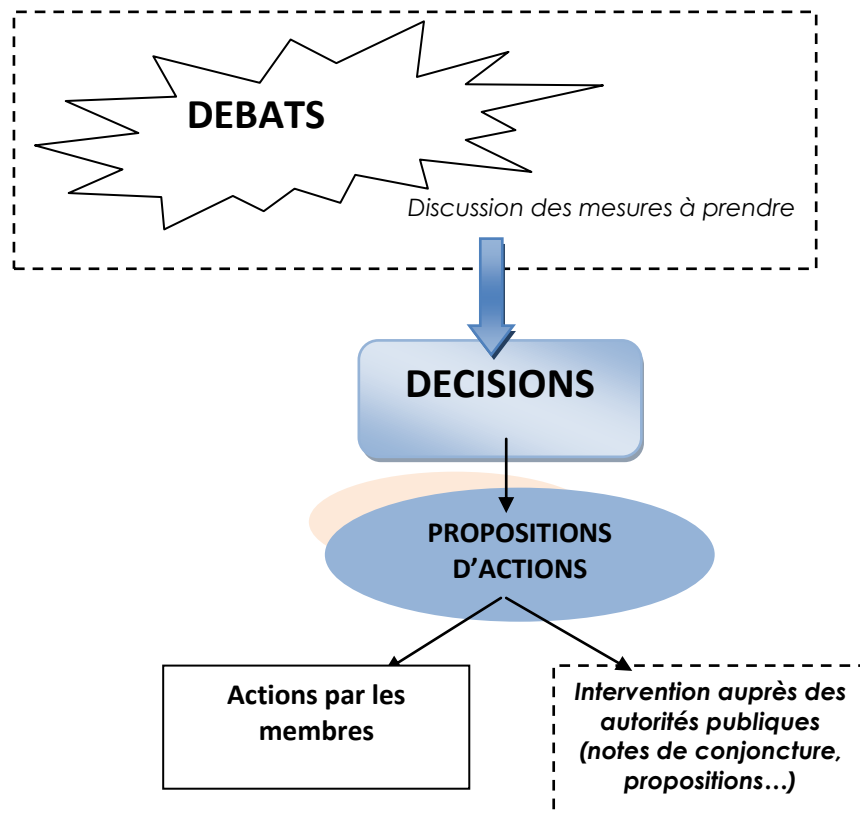
d. Organisation générale de la plateforme :

Le C.A se réunit régulièrement, même avant la période de soudure, afin de discuter de la situation actuelle sur le marché et de proposer les mesures à prendre. L'A.G³⁵ se réunit en session ordinaire une fois par an pour valider généralement le budget et le programme de travail élaboré par le C.A. L'A.G se réunit également en cas de situation d'urgence (*session extraordinaire*), via la convocation du Président de la plateforme. A la fin de chaque réunion, une note de conjoncture ou des propositions d'actions est élaborée par les membres de plateforme puis envoyée aux autorités publiques (soit à la Primature, aux MAEP, MECI, MFB) par le secrétariat général de la PCP-Riz (Figure 12). Cette dernière constitue dans ce cas un organe consultatif et de pression, puisqu'un comité restreint est chargé de récolter les informations pour la représenter lors des propositions d'actions. Tel a été le cas en 2006 où la Plateforme nationale est intervenue d'une part, dans la réorganisation de la distribution de riz face à la baisse des importations, en s'adressant directement à la Primature. L'année 2007 montre un exemple de session extraordinaire qui a suscité l'intervention de la PCP-Riz auprès de l'administration (ou la DGI) depuis l'application de la TVA sur le riz dans la loi des finances 2007. En effet, la PCP-Riz a demandé à faire suspendre cette taxation avec l'appui d'une note argumentaire.

Figure 12: Fonctionnement de la PCP-Riz.



³⁵ Selon le TITRE III, Art. 13 et 14 du Statuts de la PCP-Riz.



III.1.2 Le fonctionnement effectif de la PCP-Riz Nationale :

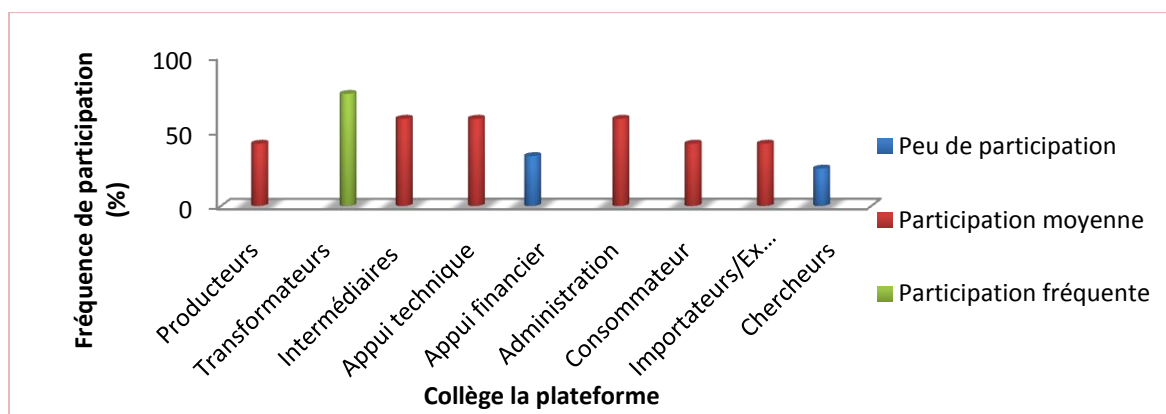
Depuis la création de la PCP-Riz Nationale, le Conseil d'Administration a effectué environ 17 réunions entre 2005 et 2008, dont environ 4 réunions annuelles du conseil d'administration et 1 assemblée générale en fin d'année. Malencontreusement, ces nombres ne sont pas effectifs car les comptes-rendus en main sont ceux entre 2005 et 2008 et sont incomplets (ex. : pas de fiche de présence complète de toutes les réunions). Parmi toutes les réunions, seules 4 fiches de présence sont à disposition de la stagiaire.

a. Implication des acteurs:

Lors des réunions des membres du C.A de la plateforme, les intérêts de chaque individu dans la plateforme se reflètent à partir de leur fréquence de participation aux réunions (Figure 7). Au niveau de la plateforme nationale, le taux d'implication des acteurs lors des réunions est variable selon les collèges. On constate, toutefois, une participation moyenne de tous les représentants de chaque collège, notamment des producteurs et de l'administration. Par contre, ce sont les opérateurs privés, particulièrement les transformateurs, ainsi que l'appui technique qui s'investissent énormément lors des réunions. Dans cette figure, la participation des membres est relative puisque ceci dépend

de la motivation personnelle³⁶ de chaque représentant et de leur disponibilité. Ici, les représentants des consommateurs et de l'appui financier participent moyennement alors que ce sont les membres les plus actifs depuis la création de la plateforme. La participation des importateurs³⁷ reste également dans la moyenne. *Selon les représentants des importateurs et de l'appui technique interviewés, « les activités professionnelles peuvent expliquer leur participation peu fréquente aux réunions ».*

Figure 13 : Implication des membres du C.A PCP-RIZ Nationale lors des réunions³⁸.



Source: Fiches de présence lors des réunions du C.A de 2005 à 2009.

Ces taux d'implication variables des membres s'expliquent par la différence de leurs perceptions de la plateforme, i.e. en termes d'expression de leurs attentes (individuelles ou collectives) ou objectifs lorsqu'ils décident d'intégrer la plateforme. Les résultats d'enquête montrent que ceux-ci sont distincts d'un collège à un autre (Tableau 1).

³⁶ Selon un des anciens membres, « sa forte participation s'explique plus pour son amour de la filière, de son travail et de la partie ». Selon un des représentants de l'appui technique, par exemple, « ce sont ses intérêts professionnels qui l'amènent à participer à chaque réunion ».

³⁷ Il est important de noter que dans cette filière à Madagascar, beaucoup de ces importateurs sont à la fois des transformateurs et certains à la fois des collecteurs.

³⁸ Ici, on considère qu'il y a trois représentants de chaque collège à chaque réunion, soit normalement 12 (=3*4) participations pour les 4 réunions. Et on a compté la fréquence de participation selon le total de représentant présent par collège à chaque réunion. Peu de participation équivaut à [1-4] présence/12. Participation moyenne : [5-8] présence/12. Et participation fréquente : [9-12] présence/12.

Tableau 1 : Expression des attentes des membres, selon les personnes enquêtées par collège (PCP-RIZ NATIONALE).

COLLEGE	Attentes des acteurs
Producteurs	Hausse des prix du riz local
Transformateurs	Prix d'achat faible du paddy à la collecte
Intermédiaires	Prix d'achat faible du riz transformé
Appui Technique	Recherche de profits pour l'entité que représente l'acteur (ex. : création de nouveaux marchés)
Appui Financier	Connaissance des profits à retirer
Administration	Faciliter les négociations interne et externe à la PCP-Riz Permet d'orienter les plans d'actions du Gouvernement
Consommateur	Prix à la consommation abordable
Importateur/Exportateur	Inciter les importations, à moindre coût
Chercheurs	Apport de la recherche Partage de connaissances au sein du cadre académique Connaissance de la situation du riz

Source : Entretiens auprès des membres de la plateforme nationale, Juin 2010.

Etant donnée que dans un espace restreint où les membres représentent plusieurs entités, il est logique que leurs intérêts soient hétérogènes. Malgré cette hétérogénéité des attentes, on constate, finalement, que chaque collège y trouve son compte puisque les membres parviennent à prendre une décision commune.

Ces résultats font apparaître que les intérêts professionnels sont la base des attentes des groupes d'acteurs (d'un collège à un autre). On cite par intérêts professionnels, par exemple, pour le collège de l'appui financier, les bénéfices qu'ils peuvent retirer de ce partenariat, tel que le développement d'un nouveau marché de crédit incitatif aux producteurs (proposition de nouveau crédit rural) vu que la filière constitue un portefeuille de crédit important. Comme la plateforme est un espace de rencontre de tous les acteurs, les institutions telles que les IMF peuvent discuter directement avec les producteurs pour

connaître leurs besoins, identifier leurs contraintes afin d'élaborer les propositions correspondant à chaque cas.

Quant à l'**Administration**, il ne s'agit pas vraiment d'attente mais plutôt de son apport par rapport à la plateforme en tant que facilitateur des négociations (médiateur interne et négociateur externe) et ce que la plateforme lui apporte en orientant ses plans d'actions.

La catégorie des **consommateurs** considère, par contre, la plateforme comme un espace où les représentants pourraient défendre les intérêts des consommateurs. Il s'agit particulièrement d'avancer l'intérêt d'appliquer un niveau de prix du riz accessible, correspondant au pouvoir d'achat de la population.

Pour les **chercheurs**, leurs objectifs d'intégrer la plateforme se basent sur l'idée d'impliquer l'aspect scientifique à l'aspect opérationnel en améliorant les contraintes rencontrées dans la filière grâce à leurs travaux de recherche. Et inversement, il s'agit d'avoir une meilleure connaissance de la situation de la filière pour mener de nouvelles recherches scientifiques.

Dans le cas des **importateurs, des intermédiaires, des transformateurs**, leurs attentes sont basées sur la prédominance de la recherche de leurs intérêts professionnels. Dans le cas des importateurs, leurs objectifs sont d'inciter le maximum d'importations et ce, à coût moindre. Quant au représentant des intermédiaires, qui sont des transporteurs, des fournisseurs d'intrants, des collecteurs, des commerçants, il avance que *les informations sont leurs principaux outils de travail et dont leurs stratégies en dépendent*.

b. Un problème d'asymétrie de pouvoir et de pouvoir de négociation :

Malgré la connaissance de l'intérêt de la plateforme, les relations d'acteurs peuvent biaiser la construction collective des décisions. La faible capacité de négociation des producteurs et la faible représentativité des consommateurs ont un impact assez important sur ces décisions. En effet, « *le niveau d'éducation faible d'un collègue vis-à-vis des autres collègues sont de gros handicaps [...] Ces problèmes d'asymétrie de connaissances et de compétences d'un groupe d'acteurs se traduisent, par conséquent, par un déséquilibre dans la prise en compte des intérêts de ces acteurs par rapport aux décisions prises, notamment ceux des producteurs vis-à-vis des importateurs* » [...] souligne les représentants de l'administration enquêtés. « *C'est pourquoi, les décisions globales prises chaque année ne se concentrent qu'autour des intérêts d'un certain type d'acteurs* », d'après un représentant des consommateurs.

« Les producteurs sont à chaque fois perdants et victimes des actions des opérateurs, vu que les riches importateurs et transformateurs y ont un pouvoir d'imposition important », selon 1 ancien membre fervent et 1 membre toujours actif de la plateforme. [...] Dans ce cas, l'on constate que ces rapports de force et ces inégalités de pouvoir ont une forte influence sur le comportement stratégique des acteurs. En conséquence, cela peut être un des facteurs de démotivation des membres.

c. Evaluation du processus de construction du consensus dans un espace de concertation :

Dans la partie IV.1.1.c) ci-dessus, la plateforme se réunit régulièrement dans l'année. Pour se réunir, le Président convoque tous les membres du C.A de la plateforme. Les réunions se font selon l'ordre du jour établi par le C.A qui dépend de la conjoncture ou du contexte en question. Mais avant de commencer la réunion et avant de discuter des thèmes à traiter, la séance débute par un bref diagnostic de la situation de la filière aux niveaux international et national (prix, stock, demande, offre...) par l'intermédiaire des informations de l'Observatoire du Riz (OdR). Dans ce cas, le processus de prise de décision se déroule comme suit : une fois que les acteurs ont acquis une meilleure connaissance du contexte et des éventuels problèmes, grâce aux informations obtenues, ils pourront mieux décider. Une fois les débats lancés, la réunion peut durer plus de deux heures de temps et chacun est libre de s'exprimer afin de faire connaître sa position. Une fois les décisions prises, par vote à main levée, la plateforme se charge de porter à la connaissance du public, via une publication dans le journal, les décisions prises et les dispositions à mettre en œuvre. Une ligne de crédit d'insertion dans le journal (publication) est inscrite dans le budget pour cela. Toutefois, si 1/3 des membres sont absents lors des réunions, aucune réunion n'a lieu.

Ceci nous amène à voir alors, à partir des événements majeurs passés dans le pays, si dans le processus de gestion concertée au sein de la plateforme nationale se crée une vision consensuelle des groupes d'acteurs pour améliorer l'élaboration d'une décision collective (Tableau 2).

d. Historique des décisions prises au sein de la PCP-Riz nationale :

1) En 2005, pour résoudre la crise locale qui pèse sur le marché intérieur, la cellule de crise de la plateforme, récemment créée, est intervenue auprès de la Primature. *« Cette intervention a conduit le Gouvernement Malgache (une équipe missionnaire) à négocier auprès du Gouvernement Thaïlandais d'importer 100 000 Tonnes »,* soulignent les anciens

membres fondateurs de la plateforme nationale. Dans cet accord Etat Malgache – Etat Thaïlandais, si Madagascar importe 100 000 Tonnes, le Gouvernement Thaïlandais lui accordera 5 000 Tonnes de rabais avec un prix de revient faible au port. C'est pourquoi le Gouvernement malgache a décidé de faire une opération de vente de riz à 700 Ariary/kg pour compenser les débours de 5 000 Tonnes des opérateurs.

2) En 2006, la plateforme s'est réunie cinq fois dans l'année. Durant cette période, les thèmes principaux abordés lors des réunions concernent la gestion de l'offre nationale, qui affiche un déficit de 100 000 Tonnes selon le MAEP. D'une part, en plus des conditions climatiques défavorables, la faible motivation des importateurs à importer face à une faible opportunité du marché, renforcée par l'accaparement de la totalité des importations par le leader TIKO/MAGRO sont les causes de ce déficit. D'autre part, l'hésitation des acheteurs et le manque de financement des opérateurs, qui sont obligés à des reports de stocks, expliquent ce déficit de l'offre nationale.

Ainsi, une réunion d'urgence entre les Ministères concernés (MAEP et MICDSP), la PCP-Riz et quelques opérateurs s'est déroulée au mois de Septembre dans le but de gérer ce problème. Les décisions à prendre concernent les prévisions d'importation de riz, l'organisation des quantités à importer entre les importateurs et la connaissance des importateurs qui importeront sinon l'Etat assurera l'opération dans le cas échéant. « *Dans cette optique, la PCP-RIZ devrait jouer le rôle d'interface active. Les déclarations, touchant la filière Riz, incomberaient à la Plate forme et non plus du ressort des Ministères (MAEP, MICDSP)* » (compte-rendu de réunion 2006). Lorsque les décisions sont prises, la plateforme envoie une lettre au Premier Ministre. Une réunion mensuelle de la plateforme avec la Primature s'effectue ensuite concernant ces prévisions d'importation.

Lors de cette pénurie, il a été important d'assurer l'approvisionnement des régions du sud qui étaient les plus touchées. Dans ce cas, la plateforme a proposé son intervention auprès de ces régions en envoyant un projet de lettre auprès de la Primature pour assurer la réorganisation de la distribution de riz, grâce au don de riz japonais de 6 000 Tonnes prévu pour le mois de décembre 2006.

3) L'année 2007 a marqué le début de la hausse des prix internationaux. A partir des études effectuées et des données sur la situation du marché fournies par l'Observatoire du Riz (OdR), celles-ci ont permis à la plateforme de prendre des mesures de précaution en avisant les importateurs d'une éventuelle hausse des prix du riz, grâce à une note de conjoncture. Cette note a servi alors d'outil de prévision des importations pour l'année en cours (i.e. de 2007) mais surtout d'inciter l'Etat Malgache à intervenir auprès du Gouvernement Indien pour faciliter l'importation des 50 000 Tonnes à des prix préférentiels. Et c'est ainsi que les membres ont réparti entre eux les quantités à importer par chaque

opérateur lors des réunions. Cependant, *« toutes ces démarches faites par la PCP-Riz n'est que le résultat des décisions déjà prises au préalable par l'Etat », indique un représentant du collège des intermédiaires.*

4) Lors de la crise des prix alimentaires mondiaux de 2008, le marché international ainsi que celui de Madagascar ont subi les mesures de limitations ou d'interdictions volontaires d'exportations des pays exportateurs d'Asie (Vietnam, Inde...). Toutefois, grâce aux interventions de la plateforme auprès des autorités publiques compétentes, le Gouvernement malgache a pu négocier et obtenir des contrats d'importations avec le Gouvernement indien, équivalents à 50 000 Tonnes. La présence du Gouvernement malgache au sein de la plateforme ne fait que faciliter les transactions et les activités des opérateurs.

Comme l'objectif de l'Etat est de maintenir un prix à la consommation acceptable sur le marché national, sous la pression de la plateforme, l'Etat Malgache a finalement suspendu les taxes aux importations et la TVA via la loi de finance rectificative 2008.

« Ce changement de politique fiscale résulte de la pression de la plateforme auprès du Ministère des Finances, qui a fini par suspendre la taxation (TI et TVA) dans la vente de riz avec la loi de finances "rectificative" de 2008 », selon un représentant de l'administration. Cependant, un représentant des transformateurs déclare que « le changement de ces politiques fiscales déstabilise fortement la filière ainsi que les stratégies des différents opérateurs ».

Par ailleurs, l'intervention de la PCP-Riz sur les prévisions d'importations a permis d'importer à une période où le prix FOB est faible et l'environnement économique national est plus ou moins stable. En plus de la hausse des importations favorisées par la PCP-Riz, la production a augmenté avec la révolution verte durable (par le développement de la culture de contre-saison). Par conséquent, les stocks de riz au port de Tamatave et ceux à l'Alaoatra (Vohidiala) ont également augmenté qui ont stabilisé les prix sur le marché intérieur. Ceci explique les raisons du faible impact de la flambée des prix internationaux en 2008 sur les prix du riz à l'intérieur du marché malgache, voire des prix déconnectés (David-Benz, 2009)³⁹.

5) La crise politique de 2009, provoquée par la prise de pouvoir du Gouvernement de transition (la Haute Autorité de Transition), a marqué l'année 2009. Suite aux promesses de la HAT à baisser les prix des PPN, le contexte de 2009 s'est caractérisé par la distribution de

³⁹ A cette époque, le pays a pu déclarer une autosuffisance en riz car les stocks de riz ont été abondants et achetés avant la hausse ; le pays a connu une certaine stabilité politique, économique, voire climatique et enfin, une appréciation de l'Ariary d'environ 9% par rapport au dollar au cours de l'année 2007, liée aux exportations et investissements étrangers dans le secteur minier.

riz à 500 Ariary⁴⁰ par le Gouvernement de la Transition dans les quelques Fokontany de la capitale. Cette opération « politique » a suscité de nombreuses critiques, principalement des producteurs du Lac Alaotra, vu que leur coût d'exploitation est largement plus élevé que ces 500 Ariary. « Par conséquent, la plateforme nationale est intervenue directement auprès de la Primature pour arrêter cette manifestation et demande une augmentation du prix à 1000 Ariary ainsi que l'application d'une TI pour valoriser les produits locaux », selon un membre de l'appui technique.

Tableau 2 : Historique des décisions prises au sein de la Plateforme Nationale selon les événements déterminants (2005-2010).

ANNEE	CONJONCTURE	DECISIONS	IMPACTS
2004-2005	1. Crise de l'offre sur le marché intérieur (hausse des prix du riz)	i. Création officielle de la plateforme nationale en 2005 pour assurer la régulation du marché ii. Combler le déficit quantitatif de 100 000 Tonnes sur le marché intérieur auprès du Gouvernement Thaïlandais	➤ Regroupement de tous les acteurs directs et indirects de la filière (producteurs, importateurs, collecteurs, transformateurs, consommateurs...) ✱ Vente de riz à 700 Ariary/kg
2006	1. Baisse de l'offre nationale	i. Distribution de riz dans les régions du Sud	
2007	1. Début de la hausse des prix internationaux	i. Inciter le Gouvernement Malgache d'importer 50 000 Tonnes de riz Indien à des prix préférentiels ii. Répartition des quantités à importer entre les importateurs dans la PCP-RIZ	☉ Hausse des importations => hausse des stocks de riz ☉ Baisse des prix du riz importé par rapport au riz local ☉ Stabilisation des prix sur le marché intérieur en 2008

⁴⁰ Voir également <http://mada.forumactif.com/comparaison-ra8-tgv-f32/le-controle-des-ppn-t1948.htm>

2008	1. Flambée des prix internationaux 2. Interdiction d'exportation des pays exportateurs (Inde, Viet Nam)	i. Suspension de la Taxe à l'Importation et de la TVA par la loi de finances rectificative 2008	▪ Faible impact de la crise alimentaire mondiale sur le niveau des prix locaux
2009	1. Distribution de riz à 500 Ariary/kg par le Gouvernement de la Transition	i. Intervention de la plateforme nationale auprès des autorités publiques pour l'arrêt de cette démarche politique	• La distribution reste ponctuelle

Source : Compte – rendus des rapports d'activités, des ateliers de la PCP-RIZ Nationale.

Dans cet espace de concertation, on remarque que la plateforme est devenue plus un outil de régulation qu'un outil de pilotage de la filière. 90% des thèmes de discussion portent sur la régulation de l'offre et la régulation par les prix, notamment des prévisions d'importations. Etant un outil d'anticipation et de prévision de la variation des prix, les mesures s'orientent davantage vers les négociations sur les importations et sur la taxation que sur le pilotage de l'amont et l'aval de la filière.

« Ainsi, le rôle de la Plateforme dans la gestion de ce type de conflit serait de permettre à ces importateurs de s'organiser entre eux dans la répartition des quantités à importer. A plus long terme, l'élaboration de loi concernant les taxes fiscales devrait être abordée » (Selon un compte–rendu de réunion du conseil d'administration de la PCP-Riz, 22 Septembre 2006).

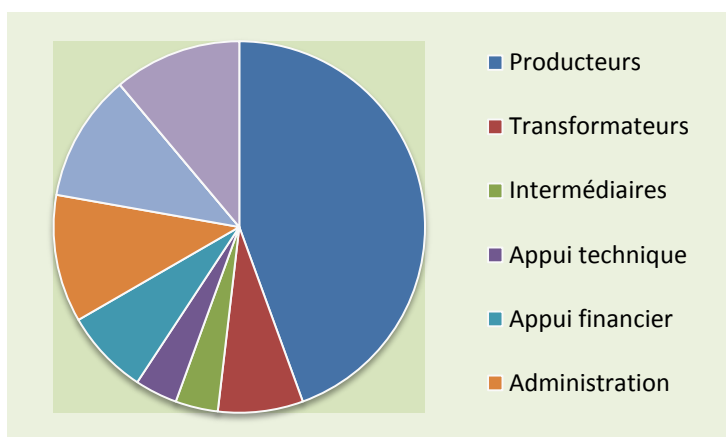
III.1.3 Le fonctionnement de la PCP-Riz Régionale depuis 2009 :

a. Implication des acteurs au sein de la PCP-RIZ REG ALMAN :

Après une longue période de préparation (2006-2007), la PCP-Riz nationale se fixe comme objectif de mettre en place cinq plateformes régionales en 2008. Au final, une seule plateforme régionale a été créée parmi les cinq. Il s'agit de la **PCP-RIZ REG ALMAN (ou ALaotra MANgoro)** dans la région Alaotra Mangoro, créée le 13 Mai 2009 à Ambatondrazaka.

En général, l'organisation de cette plateforme correspond au même principe que celle de la nationale. Elle est constituée d'un Président, représenté ici par un producteur et de son Vice-président qui est un représentant de l'Administration (cf. référence n°34). La seule différence repose sur le nombre de représentants du collège des producteurs. Ce dernier est représenté par 14 administrateurs au lieu de 3, tandis que les collèges restants ne comptent que deux représentants. En effet, « *lors de l'Assemblée Générale constitutive de la plateforme régionale, les producteurs ont demandé à ce que leur collège soit le plus représentatif* » (propos d'un représentant de l'appui technique). Ceci a permis aux producteurs d'obtenir la Présidence de la plateforme.

Figure 14: Répartition des membres du C.A PCP-RIZ REG ALMAN



Source : Fiche de présence AG Constitutive, Mai 2009.

Cette répartition des membres dans la plateforme présente la diversité de leurs perceptions de la plateforme, à travers leurs intérêts à intégrer la plateforme. Cependant, contrairement à la plateforme nationale, la construction collective du consensus entre les membres de la plateforme régionale se révèle assez difficile (cf. IV.1.3.b)) étant donné les problèmes internes existants (cf. IV.1.1.c)).

Pareillement à la plateforme nationale, les résultats d'enquête font apparaître une diversité des attentes d'un groupe d'acteurs à un autre (Tableau 3).

b. La diversité de perceptions de la plateforme par les acteurs :

Pour commencer l'interprétation des résultats sur la perception des membres à travers leurs attentes, prenons en premier lieu le cas le plus représentatif : le collège des producteurs.

☉ Les producteurs attendaient beaucoup de la plateforme régionale, en espérant que celle-ci leur permettrait de défendre leurs intérêts auprès des gros opérateurs économiques (transformateurs et importateurs). Ces attentes expliquent leur forte représentation dans le collège et leur Présidence au sein de la plateforme.

Dans un contexte d'instabilité de la filière (production, prix, commercialisation), les producteurs s'attendent à ce que leurs produits soient plus compétitifs par rapport aux produits importés. Or, un problème se pose en 2007-2008 avec la suppression de la taxe à l'importation et de la TVA. Le prix du riz local est, de ce fait, concurrencé par le riz importé car en plus de ces détaxations, les coûts de transport des ports (ex. : depuis Tamatave) vers la capitale sont moins chers qu'acheter du paddy au Lac Alaotra aux coûts d'exploitation élevés et de le vendre à la capitale⁴¹. En Juin 2010, cette concurrence sur les prix s'est manifestée par la volonté des transformateurs à ne pas acheter le paddy à l'Alaotra alors que les importateurs continuent d'importer. C'est pourquoi, les producteurs revendiquent au sein de la plateforme la remise en place de ces taxes. De plus que depuis sa création en 2009, les prix ont commencé à se stabiliser avec la hausse de la production. Ils estiment, dans ce cas, que les conditions ne sont plus favorables pour continuer cette suspension des taxes.

Par ailleurs, l'un des premiers points discutés au sein de la plateforme concernent la demande de circulation nocturne des camions vers les zones de grande consommation. Cela a créé une situation d'opportunité aux producteurs et constitue une de leurs priorités grâce à l'écoulement rapide de leurs produits.

☉ Demeurant comme acteurs clés au centre de la filière, les transformateurs estiment que la plateforme leur permettrait de négocier un niveau de prix de paddy faible pour pouvoir vendre ensuite à un niveau de prix correspondant au pouvoir d'achat.

☉ Quant à l'administration régionale, ses attentes portent plus sur le fait que la plateforme prend en compte les intérêts des producteurs que des autres groupes et sur les bénéfices qu'elle peut retirer de la circulation nocturne des camions (ristourne).

⁴¹ Selon les 2 producteurs et 1 membre du collège des intermédiaires enquêtés, les frais du Lac Alaotra vers Antananarivo coûtent environ 80 Ariary/Tonne alors ceux depuis Tamatave ne coûtent que 50 à 60 Ariary. Par ailleurs, si le sac de 50 kg se vend à 880 Ariary le kilo à Tamatave et que le prix de vente à Tana est environ de 1 300 Ariary/kg, les opérateurs n'achètent pas au Lac Alaotra mais préfèrent plutôt importer.

☉ Quant aux attentes des consommateurs, elles concernent principalement la baisse des prix à la consommation (même argument que le représentant des consommateurs de la plateforme nationale). On constate que ces attentes correspondent à celles des producteurs, notamment sur les questions de taxes et de prix : « *mettre en place une taxe à l'importation permettrait d'équilibrer et d'augmenter le prix du paddy à celui du riz importé* » (propos du représentant des consommateurs de la PCP-Riz REG ALMAN). Cependant, ces attentes sont contradictoires puisque les producteurs revendiquent un prix à la production plus élevé alors que les représentants des consommateurs espèrent pouvoir baisser le prix à la consommation. Ainsi, la recherche d'un niveau de prix « acceptable » reste alors une problématique incontournable dans cette filière à Madagascar. On constate également la formation d'une coalition entre Etat et producteurs (cf. la sous-partie c.). De plus, en 2010, lors de la réunion de la PCP-Riz REG ALMAN organisée par la Région, cette dernière est intervenue pour plaider en faveur d'une augmentation du prix de vente du paddy à 600 Ariary/kg et demander le report de l'échéance de remboursement des crédits des producteurs auprès des Institutions de Microfinance.

Tableau 3: Expression des attentes des membres, selon les personnes enquêtées par collège (PCP-RIZ REG ALMAN).

COLLEGE	Attentes
Producteurs	Mettre en place une Taxe à l'Importation libre circulation des camions Prix de vente > Prix de revient
Transformateurs	Prix d'achat faible du paddy à la collecte
Intermédiaires	Prix d'achat faible du riz transformé Remplissage des camions lors des rotations Prix de vente élevé du riz
Appui Technique	
Appui Financier	Recherche de profits pour l'entité que représente l'acteur

Administration

Protéger les intérêts des producteurs : augmenter le prix à la production

Circulation des camions : augmenter la ristourne

Consommateur

Prix à la consommation abordable

Initiative de création de coopérative de commercialisation

Source : Entretiens auprès des membres de la plateforme régionale, Juin 2010.

Mais, afin de comprendre réellement sur ce qu'il en est de ces attentes, il est important de présenter l'historique des décisions prises au sein de la plateforme régionale.

c. Evaluation du processus de prise de décision :

Au niveau régional, les deux seules réunions se sont tenues au démarrage de la campagne de collecte. L'idée consiste à évaluer la situation sur le marché local (état des stocks, des prix, ...). Les thèmes des débats lors des réunions⁴² ont plus concerné les intérêts des producteurs et des opérateurs de la région que des autres collèges, souligne un représentant des consommateurs de la PCP-RIZ REG ALMAN). 100% des sujets de discussion se centrent autour des prix du paddy, notamment la compétitivité des prix domestiques par rapport aux prix importés ; la baisse des prix des intrants ainsi que les mesures d'accompagnement (re-taxation du riz importé). Or, cette thématique de la taxation suscite des conflits d'intérêts importants entre les membres régionaux de la PCP-RIZ REG ALMAN :

- *du côté des producteurs*, la suppression de la taxe depuis 2008 est un facteur de ralentissement de leurs activités. En effet, concurrencé par le riz importé, aucun collecteur ni transformateur ne sont incités à acheter du paddy à un prix élevé. Or, étant donné leur situation économique, les producteurs sont contraints de vendre⁴³ leurs produits, même à perte, pour pouvoir rembourser leurs crédits à la production auprès des institutions de

⁴² Les 2 premières réunions, avant la mise en place officielle la plateforme régionale, qui réunissent tous les acteurs présents dans la région, puis la seconde porte sur l'organisation de la plateforme, dont l'élaboration des statuts et des règlements intérieurs (Procès verbal de constitution de la PCP-RIZ REG ALMAN. Après cette première rencontre, une deuxième réunion s'est effectuée une semaine plus tard pour la constitution officielle de la plateforme régionale.

⁴³ Actuellement (Juin 2010), le coût d'exploitation du paddy revient à [550-600] Ariary/kg alors que le prix à la consommation revient aux alentours de 1 100 Ariary/kg sur le marché de la capitale.

Microfinance (IMF), souligne un représentant des consommateurs de la PCP-RIZ REG ALMAN. Par conséquent, les producteurs revendiquent au sein de la plateforme une nouvelle application de la taxe pour équilibrer le prix du riz importé avec celui du marché domestique.

- toutefois, remettre les taxes n'est pas une situation optimale, notamment pour les consommateurs ainsi que pour les importateurs. *Du côté des importateurs*, la détaxation les a incités à importer.

Ainsi, si l'on récapitule les mesures prises au sein de la plateforme régionale, aucune décision collective n'est prise qui mettrait en valeur les intérêts généraux des membres. Ce désaccord collectif résulte des conflits entre membres, entre les institutions (plateforme et administration régionale) mais également du problème d'asymétrie de pouvoir et de capacité de négociation d'un groupe d'acteurs par rapport aux autres groupes. Durant ces deux années (2009-2010), l'un des points d'accord entre les membres concerne l'autorisation de circulation nocturne des camions. Cette demande d'autorisation de la plateforme a été validée par la Région, étant donné que toutes les parties prenantes y trouvent leur compte. Le libre acheminement des camions incite l'écoulement des produits des producteurs-riziers; favorise le transport des produits des collecteurs; augmente le chiffre d'affaires des transporteurs; mais surtout assure le développement économique de la région grâce aux ristournes⁴⁴ retirées des rotations.

Par contre, les résultats montrent qu'en termes de prix les réunions n'aboutissent à aucun accord. Par conséquent, les acteurs sont démotivés. D'après le représentant de l'Administration Régionale, « 80% des acteurs membres de la plateforme étaient absents lors de la dernière session de 2010 ». Les tensions entre les membres de la plateforme qui sont à l'origine de ces absences existent depuis la mise en place de la plateforme en 2009. Quatre membres indiquent que « *malgré la politique de la Région de soutenir les intérêts de tous les acteurs de la filière, elle prend généralement parti des producteurs en appuyant la création du Syndicat des producteurs. Tandis que la plateforme (régionale ou nationale) soutient les intérêts des gros opérateurs locaux. Par conséquent, ces tensions causent la discontinuité des activités de plateforme régionale ainsi que la démotivation des membres* ». De plus, la perception de certains membres de la PCP-Riz REG ALMAN comme un instrument piloté par la plateforme nationale est l'une des origines de ces tensions. Par ailleurs, le contexte politique de 2009 est un facteur de ces tensions depuis la mise en place de la plateforme régionale. Ainsi, ceux-ci expliquent les deux seules réunions qui ont eu lieu depuis 2009.

⁴⁴ Une ristourne est une taxe payée par les transporteurs lors du transport de marchandises de la région d'Alaoira Mangoro vers la capitale ou d'autres zones. Elle s'évalue environ à 20 Ariary/kg.

Tableau 4_ : Historique des décisions de la plateforme REG ALMAN depuis 2009

ANNEE	EVENEMENTS DETERMINANTS	DECISIONS	IMPACTS
2009	1. Création de la PCP régionale ✓	Demande d'autorisation de circulation nocturne des camions	• Facilité de rotation (d'après les transporteurs) • Contournement de la ristourne (d'après la Région)
	2. Baisse des prix du paddy ✓	Aucun accord ✓	• Démotivation des membres
	3. Demande de financement de la PCP-RIZ REG ALMAN pour 1Ar/kg de ristourne ✓	Demande refusée par la Région d'Alaoatra Mangoro	
2010	1. Baisse des prix du paddy (aucune incitation à l'achat de paddy des collecteurs, préférence des importations étant donné les coûts de transport moindres) ✓	Aucune décision prise	• Les producteurs créent un syndicat pour être mieux défendus
	2. Augmentation de la ristourne et retour à l'interdiction de circuler la nuit ✓	Aucune décision prise	• Grève des transporteurs

Source : Entretiens auprès des membres de la PCP-RIZ REG ALMAN, Juin 2010.

Ce tableau montre alors la forte divergence d'intérêts et attentes des membres vis-à-vis de la plateforme vu que les membres ont des difficultés à trouver un commun accord.

d. Les problèmes rencontrés au sein de la plateforme REG ALMAN :

▪ Dans la région Alaoatra Mangoro, malgré la forte représentation des producteurs, leurs activités restent encore très dépendantes des décisions des importateurs et des collecteurs. Ceux-ci ont un pouvoir de décision puissant, notamment en termes de prix et de décision d'achat selon une organisation externe à la PCP-Riz REG ALMAN qui orientent les stratégies

de vente des producteurs⁴⁵. Or, lors de la récolte en Juin (2010), malgré la hausse de la production depuis le début de la révolution verte, malgré la baisse des prix du paddy au Lac Alaotra par rapport au riz importé, les collecteurs n'ont pas voulu acheter du paddy dans la Région de l'Alaotra Mangoro. Ainsi, ce problème de commercialisation du paddy engendre des problèmes de remboursement du crédit à la production des producteurs. Par ailleurs, compte tenu de la conjoncture économique causée par l'instabilité politique depuis 2009, l'année 2010 a marqué la réticence des importateurs à importer, à détenir les stocks face aux éventuelles interventions de l'Etat sur les prix à la consommation. Ces situations montrent, entre autres, « les faibles niveaux de compétences et de formation qui handicapent » (un représentant de l'administration régionale).

- Face aux difficultés subies par les producteurs et à leur déception sur les résultats de travail de la plateforme, ils ont créé, avec l'appui de la Région en Mai 2010, le "Syndicat des producteurs de l'Alaotra Mangoro". Selon le Président de ce Syndicat, qui est à la fois membre de la Fédération des Associations des Usagers de l'Eau, producteur et membre de la PCP-RIZ REG ALMAN, « *la création de ce syndicat permettra de mieux représenter les intérêts des agriculteurs auprès des autorités publiques grâce à son poids politique [...] Ce poids permettra aux producteurs de revendiquer un prix de vente de paddy plus élevé ou d'imposer aux importateurs d'importer du riz à un prix équivalent au marché local* ». En phase de négociation, ce président expose les problèmes que pourraient rencontrer les producteurs du Lac Alaotra, auprès de l'Administration centrale, si aucune mesure ne sera prise (risque d'abandon d'activité, risque d'exode rural...).

- La prééminence de l'intérêt politique par rapport à l'intérêt de la filière constitue également l'un des problèmes de cette plateforme régionale. Dès le début de l'AG constitutive en 2009, les conflits se manifestent à cause de la présence des personnalités politiques d'orientations opposées étant donné le contexte de crise politique. Ainsi, la première réunion a suscité un recours à un vote à main levée pour continuer la mise en place de la plateforme (Procès verbal de la réunion). Certaines personnes accusent la plateforme nationale comme un instrument de l'ancien gouvernement. Par ailleurs, il n'y a aucune continuité dans les activités à cause du manque de financement issu de ces conflits. Tel a été le cas en 2009 où la Région a refusé la demande de la plateforme de financer de ses activités⁴⁶ par un prélèvement de 1 Ariary sur la ristourne perçue. Par conséquent, « tant

⁴⁵ Les membres de cette organisation indiquent que « même si le prix à la production diminue, les opérateurs continuent d'imposer leur prix. [...] Ce sont les opérateurs qui jonglent **sur** le marché ».

⁴⁶ Entre 2009 et 2010, la ristourne est passée de 15 à 20 Ariary/kg.

qu'il y a un enjeu politique, le problème continuera de persister », selon un membre de la plateforme régionale ayant un regard extérieur.

- En 2010, la Région a convoqué tous les acteurs de la filière (par radio, télévision...) ⁴⁷ pour discuter de la baisse des prix du riz dans la région d'Alaoatra Mangoro, déterminer et valider ensemble le coût réel de production. *Lors de cette réunion, la plateforme régionale a été pointée du doigt par les acteurs car les décisions prises n'ont pas bien représenté leurs intérêts, notamment ceux des producteurs (propos retiré de l'entretien avec un représentant de l'administration).*

Section 2 : Analyse, discussions et perspectives

L'analyse des résultats a permis de mettre en évidence l'existence de deux formes de coopération dans un système multi-acteurs dans la filière riz. On assiste effectivement à un processus de construction collective des décisions au sein des deux plateformes, mais avec des degrés différents. Cette construction collective est plus visible au niveau national. Par contre, au niveau régional, les acteurs rencontrent de nombreuses difficultés dans l'établissement d'une décision. Dans une telle situation, l'action collective est plus difficile à réaliser.

III.2.1 Analyse comparative des deux plateformes de concertation :

a. Des formes d'action collective plus ou moins contrastées :

Dans les plateformes de concertation où se sont déroulées les études (PCP-RIZ Nationale à Antananarivo et la PCP-REG ALMAN au Lac Alaotra), huit collèges composent les deux plateformes. Les résultats montrent une plus implication plus ressentie des transformateurs, des importateurs dans la plateforme nationale alors qu'au niveau du Lac Alaotra, les producteurs sont plus largement représentés, étant donné que c'est une grande région productrice.

⁴⁷ Avant le début de chaque campagne, la Direction du Développement Régional (DDR) convoque tous les acteurs de la région. C'est lors de cette réunion que les membres de la PCP-RIZ REG ALMAN se sont réunis et ont pu se réunir.

Malgré un déséquilibre du nombre de producteurs par rapport aux importateurs sur le marché du riz à Madagascar, on constate une asymétrie de pouvoir et de légitimité entre ces deux groupes d'acteurs au sein des deux plateformes. Pour le cas de la plateforme nationale, d'une part, les décisions prises par les membres sont fortement tournées vers les importations, sur les quantités à importer lors de la période de soudure ainsi que les mesures de taxation à mettre en place pour faciliter les transactions (Tableau 5). D'autre part, pour le cas de la plateforme régionale, les membres ont des difficultés à construire collectivement un compromis.

En termes de processus de prise de décisions, les pouvoirs sont déséquilibrés entre les acteurs et les solutions ne sont favorables qu'à certains types d'individus. En effet, les acteurs n'ont pas les mêmes capacités de participation, ni les mêmes capacités de négociation. Ainsi, la taille du groupe n'est pas l'unique facteur important à prendre en compte dans la réussite de l'action collective par la concertation, mais elle dépend également des contraintes d'inégalité de pouvoir et des capacités de(s) l'individu(s) à agir collectivement. Ceci nous amène alors à analyser l'aspect du processus d'apprentissage collectif au sein de la plateforme.

b. Les formes d'appropriation de l'objectif commun :

Pour assurer la réussite de la concertation dans la filière riz malgache, la construction d'un diagnostic partagé est une étape indispensable. Ceci permet aux membres d'identifier les principaux problèmes à résoudre afin de faciliter la construction de l'objectif commun mais surtout de faire converger les représentations vers l'élaboration d'un compromis. Cependant, les activités des deux plateformes ne correspondent pas aux résultats attendus fixés lors de sa création (cf. R1 de l'Annexe 14) ou ne touchent qu'un segment de ces résultats. Dans son cadre logique, l'objectif général de la plateforme est de contribuer au pilotage de la filière, notamment de la production à la consommation (PTA, 2006), alors que les décisions prises au sein des plateformes ne se concentrent que sur l'aval, plus précisément sur la régulation de l'offre pour la nationale (importations, taxes à l'importation).

Le caractère multifonctionnel (multi-activité) des membres de la nationale peut être la cause de cette concentration des décisions vers l'aval, puisque certains « gros » opérateurs sont à la fois des riches importateurs, collecteurs ; des membres de l'administration qui sont également des opérateurs. Par conséquent, la forte influence de ces groupes d'acteurs fait que les décisions convergent dans leurs propres intérêts. Ainsi, ce caractère multifonctionnel

peut être, entre autres, un élément favorable à l'appropriation, à la définition de l'objectif commun. Cependant, il peut également être un facteur biaisant l'élaboration des décisions politiques étant donné que les décisions ne prennent pas en compte les intérêts généraux de tous les membres mais uniquement ceux de quelques groupes d'acteurs (ex. : importateurs).

c. L'apprentissage : moyen d'appropriation de l'objectif commun

L'explication ci-dessus sur l'appropriation de l'objectif commun révèle l'importance de l'apprentissage collectif dans la définition des objectifs. Dans notre cas, cette forme d'apprentissage est différente d'une plateforme à l'autre : elle est plus distinguée au sein de la plateforme nationale que dans la plateforme régionale. En effet, la forte cohésion entre les « gros » opérateurs de la nationale par rapport aux membres de la régionale présente leur capacité à prendre des positions communes. L'ancienneté des certains membres dans la plateforme nationale et dans le secteur renforcent cette cohésion qui se manifeste par des échanges d'informations, entre importateurs par exemple, par des contacts fréquents (relations professionnelles). De cette façon, ceux-ci facilitent l'appropriation d'une vision commune par les différents groupes d'acteurs.

Cependant, le problème de communication des membres à l'intérieur de chaque plateforme constitue une entrave au développement de ces plateformes.

⊙ Dans le cas de la plateforme nationale, les prises de décisions non équitables démotive les membres à assister aux réunions (cas dès 2006). Par ailleurs, l'absence de transparence des activités de la plateforme vis-à-vis des membres et des institutions hiérarchiques peut engendrer la perte de confiance. En effet, ce problème de communication interne à la plateforme constitue l'un des problèmes de cohésion des différents acteurs pouvant créer des conflits pouvant limiter le développement de la plateforme.

Ceci nous amène alors à voir le rôle et l'utilité de l'information, via l'Observatoire du Riz et l'utilité de la plateforme.

d. L'utilité de l'information:

Cet observatoire est un outil économique efficace, puisqu'il devient un instrument de prise de décision ex-post et un moyen de dialogue amenant à la concertation des acteurs dans la prise de décisions des politiques publiques. L'OdR est alors un outil d'aide à la décision utile au sein de la PCP-RIZ pour la gouvernance de la filière.

« L'OdR est un instrument indispensable à la plateforme de concertation. [...] L'OdR fait un sondage sur le niveau des prix de différentes régions. Les informations diffusées par l'OdR permettront à tous les acteurs de la filière (producteurs, transformateurs, intermédiaires, importateurs...) d'orienter leurs stratégies. Tel a été le cas en 2007 où les informations de l'OdR ont permis de prendre d'avance pour gérer les impacts du cyclone », selon le Président de la plateforme nationale.

Les informations partagées auprès des acteurs améliorent leur connaissance sur la situation du marché (transparence). Celles-ci ont permis d'améliorer la capacité d'anticipation des importateurs, d'orienter les plans d'action de l'Etat et d'améliorer les stratégies individuelles des acteurs que la recherche des intérêts collectifs : tel a été en 2007 auxquelles les informations sur une perspective de hausse des prix sur le marché international ont permis d'anticiper les actions et les décisions de la PCP-Riz et des acteurs de la filière (surtout les importateurs).

e. Utilité de la plateforme :

L'une des spécificités de la plateforme de concertation serait son apport dans la valorisation de la filière. Toutefois, les opinions sur la reconnaissance de l'utilité de la plateforme sont plutôt partagées (Tableau 5).

☉ Au sein de la plateforme nationale, les membres reconnaissent l'importance de la PCP-Riz avec une note moyenne donnée par les enquêtés de 4 à 5 sur 10⁴⁸. Les institutions publiques sont actuellement en train d'étudier l'utilité de la plateforme en essayant de voir les points à améliorer ou les autres opportunités de créer une nouvelle structure de gouvernance de la filière.

☉ Au niveau de la plateforme régionale, les membres ne reconnaissent pas en général l'intérêt de la plateforme vu que les décisions et les activités n'ont pas pu répondre au développement de la filière, principalement aux attentes des producteurs. D'où, la création récente du syndicat des producteurs de la région de l'Alaoatra Mangoro (2010) indique la volonté des producteurs à changer structure pour mieux représenter et défendre leurs intérêts.

☉ Les problèmes de financement des deux plateformes qui empêchent une grande partie la réalisation de leurs activités est un des facteurs de remise de l'utilité de la PCP-Riz. Actuellement « en veille », une "Task Force" du MAEP est en train d'évaluer l'utilité de continuer la PCP-Riz et d'étudier les modalités de création d'une nouvelle structure dans la gouvernance de la filière.

Tableau 5: Récapitulatif des résultats d'enquête au sein de chaque plateforme.

⁴⁸ Lors des entretiens, l'analyse sur l'utilité de la PCP-Riz est évaluée selon une échelle de note de 1 (pas du tout utile) à 10 (très utile).

	NATIONALE	REGIONALE
Thèmes de discussion	Approvisionnement des consommateurs urbain Répartition des importations Intervention sur la taxation à l'importation	Intérêts des producteurs locaux Prix du paddy, ré-application de la taxation...
Implication des membres	Opérateurs (<i>transformateurs, collecteurs, importateurs</i>) (Forte)	Producteurs (Forte)
Recherche de consensus	Entente trouvée	Faible entente trouvée
Echanges d'informations entre membres	Moyenne	Faible
Utilité de la PCP-RIZ	Reconnaissance moyenne de son utilité	Aucune reconnaissance de son utilité
Utilité de l'information (Odr)	Utilité forte	Utilité moyenne

Source: Enquêtes.

f. Un rôle contradictoire de l'Etat :

Dans un espace de concertation tel que la PCP-RIZ, la présence d'une autorité légitime dans l'élaboration des décisions est indispensable. On constate un rôle contradictoire de l'Etat aux niveaux des plateformes.

☉ Au niveau central (PCP-Riz nationale), à partir de l'historique des décisions énoncé dans les résultats d'enquête, appuyé par les propos du Président de la plateforme nationale, le Gouvernement agit pour faciliter⁴⁹, d'une part, les relations avec les structures internationales présentes ou non à Madagascar. D'autre part, son rôle est de faciliter les relations commerciales avec les opérateurs pour favoriser ou freiner les importations de riz, grâce à l'allègement des procédures administratives. Ces interventions ont pu être réalisées grâce aux études prévisionnelles de la plateforme sur les besoins de riz à Madagascar grâce

⁴⁹ Bien qu'il s'agisse de décisions déjà proposées par l'Etat (cas de 2005 ou 2006 au niveau de la nationale, par exemple)

aux données obtenues de l’OdR et aux partages d’informations entre les acteurs. Quant à la démarche de concertation, l’Etat n’intervient pas directement puisque les acteurs arrivent aboutissent à établir facilement un consensus.

☉ Par contre au niveau régional, l’Etat, via la DDR, a un rôle plus directif étant donné la difficulté des membres de la PCP-RIZ REG ALMAN à établir un compromis. Par conséquent, la DDR⁵⁰, qui agit plus dans l’intérêt des producteurs que des autres membres, intervient en dernier recours lorsqu’aucun compromis n’a lieu. Il s’assure, d’ailleurs, de la mise en œuvre et de la réalisation des activités.

Cette partie sur l’utilité de la plateforme termine notre analyse des résultats et entame la présentation des recommandations pour pérenniser la plateforme.

III.2.2 Perspectives de développement de la plateforme de concertation sur le riz à Madagascar :

Avant de présenter les perspectives, il est important d’analyser l’efficacité et les limites de la plateforme par une analyse SWOT afin de pouvoir donner des recommandations sur les points à améliorer de ces instances (PCP-Riz et OdR).

a. Approche analytique de la plateforme :

1. Force:

☉ Visibilité, transparence, traçabilité

En tant qu’instrument de regroupement de tous les acteurs autour d’un espace de négociation, la plateforme permet réellement de faciliter la coordination de la filière du fait de la présence de tous les acteurs concernés directement ou non. En effet, lors des réunions, les acteurs présents exposent leurs problèmes ou contraintes ou difficultés qu’ils subissent au sein de la filière. Par conséquent, ceci présente une connaissance de la situation du marché à temps réel. Des solutions sous formes de propositions d’actions ou de notes sont alors prises à chaque contexte. Et à chaque décision prise, tous les membres connaissent les activités des autres membres (ex. : la quantité de riz importée par tel acteur), les démarches ultérieures à suivre par la plateforme (ex. : envoi d’une lettre à la Primature)... Si l’on prend

⁵⁰ La DDR ou la Direction du Développement Régional est une structure décentralisée représentant l’Etat au niveau d’une Région à Madagascar.

le cas des importateurs, par exemple, la plateforme leur a permis d'éviter des importations dites « sauvages ».

- Renforcer la légitimité des décisions collectives

Un des avantages de la plateforme de concertation est la création d'opportunités liées au dialogue avec les décideurs politiques (ou *policy makers*). Le choix des parties prenantes, en sciences politiques, qui est une étape très importante font que les décisions prises correspondent aux problèmes réellement posés. Autrement dit, les décisions prises au sein de la plateforme sont en équilibre avec les besoins des acteurs « locaux »⁵¹.

- Outil d'anticipation et de prévision

Comme il a été énoncé précédemment, la présence des acteurs est un élément favorable à l'efficacité de la coordination de la filière. D'ailleurs, la présence d'un autre dispositif, d'un dispositif d'information, demeure l'une des spécificités de cette plateforme. Par conséquent, la connaissance de la situation du marché au niveau national et international à partir des informations obtenues permet à la plateforme de prévoir et d'anticiper facilement la situation ultérieure. Dans ce cas, cela facilite les mesures à prendre par la plateforme pour assurer le pilotage et la « bonne » gouvernance de la filière.

- Outil favorable à l'interconnexion des acteurs

Etant une instance de dialogue et de rencontre, la plateforme permet de créer des opportunités pour les membres. En effet, il s'agit d'un outil de partage d'expérience et de ressources ; d'apprentissage et de partage de connaissances. En outre, dans cet espace de rencontre, les acteurs ont la possibilité de discuter directement entre eux (communication face-à-face) et d'exprimer leurs attentes vis-à-vis de ces autres membres (ex. : producteur-opérateur, producteur-administration...), les éventuels partenariats qui peuvent résulter à partir de la plateforme (ex. : producteur-acteurs privés)...

2. Faiblesses:

- Absence de suivi-évaluation des activités par rapport aux objectifs fixés

- Légitimité des décisions prises par les membres remise en cause

D'un autre côté, étant un outil de prévision important de la filière, les informations diffusées lors des réunions ont une importance dans les décisions prises au sein de la plateforme.

⁵¹ Ici, le terme local peut signifier à la fois à l'échelle locale, i.e. au niveau régional, mais aussi les principaux acteurs qui sont concernés par le problème.

- ⊙ Domination de l'intérêt personnel avant l'intérêt collectif

3. Opportunités:

- ⊙ Espace de discussion et de prise de décisions
- ⊙ La PCP-Riz permet de valoriser la filière
- ⊙ Cet espace influence, facilite et oriente les stratégies de développement de la filière

4. Menace:

- ⊙ Focalisation des décisions sur la régulation des prix, sur l'approvisionnement et non au niveau de la production

Dans le cas des deux plateformes de concertation, les résultats révèlent un recentrement des décisions sur les prix, sur les importations et donc, sur les questions de taxation alors que ceux-ci sont à la base de conflits des acteurs. Cela explique la démotivation de certains membres des deux plateformes puisque ni leurs intérêts ni leurs positions ne sont considérés.

- ⊙ Vision à Court Terme et non à Long Terme

Les décisions prises au sein de la plateforme reflètent la vision à court terme des membres. En tant que structure de gouvernance de la filière, la plateforme devrait prendre en compte, de développer aussi bien l'amont que l'aval de la filière. En effet, au lieu d'étudier l'équilibre entre l'offre et la demande à travers une hausse de la production et une quantité de plus en faible d'importations, on constate que la plateforme sollicite davantage les importations. Sachant la faible compétitivité du riz local par rapport au riz importé, depuis quelques temps Madagascar commence à afficher des excédents de production. Dans ce cas, le rôle de la plateforme doit être reconsidéré et réorienté. En outre, les moyens financiers limités par un manque de financement est l'un des facteurs de cette vision à court terme des activités de la plateforme.

- ⊙ Faible degré d'implication des membres

A partir de 2006, les réunions affichent un taux d'absentéisme élevé de certains membres, voire une désaffection apparente. Par ailleurs, à cause du problème de financement, la non continuité des activités à réaliser (inexistence de réalisation réelle) devient un facteur démotivant les membres de la plateforme. Dans ce cas, la poursuite du travail est finalisée par le Président lui-même et son équipe. D'un autre côté, cette faible

implication des membres s'explique par l'inconscience des membres que le partenariat nécessite un certain effort de la part de chacun.

- ⊙ Risque de disparition de la PCPRIZ

b. Perspectives ou recommandations de la réussite de la PCP-Riz :

Dans notre cas où les relations de pouvoir sont présentes du fait que certains acteurs ont une forte influence et ont des ressources financières importantes, la question de réduire cette asymétrie de pouvoir constitue une nouvelle problématique. Pour cela, un effort de la part de chaque membre de plateforme de revoir, de redéfinir, de changer les rôles et les responsabilités pourraient amener à réduire ce problème de pouvoir. Dans ce cas, la redynamisation des membres par la réorganisation de la plateforme doit figurer parmi les priorités de la plateforme. Lors des entretiens, toutes les personnes enquêtées revendiquent le changement de la composition des membres du Conseil d'Administration. De plus, mettre en place un système de règle est indispensable et ce, par l'instauration d'une discipline intérieure rigoureuse. Du point de vue opérationnel, la plateforme doit être en mesure de prouver la pertinence et le professionnalisme de son mode de travail, à travers un agenda annuel bien défini.

- ⊙ Chaque année, il est important que la plateforme inclue dans son fonctionnement une discussion régulière et une révision des travaux réalisés au cours de l'année, sous forme de suivi-évaluation. L'objectif de ce suivi serait de voir les problèmes rencontrés par chaque partie prenante lorsqu'une décision est prise, pour pouvoir apporter une amélioration ultérieurement. Ce suivi permettra alors d'orienter les stratégies d'actions ultérieures de la plateforme. Quant à l'évaluation, il s'agit surtout d'évaluer si les décisions prises correspondent au PTA et aux objectifs initiaux, mais surtout d'évaluer la faisabilité des décisions, si elles répondent aux besoins de tous les membres. La plateforme devrait également mettre en œuvre une étude d'évaluation financière d'une décision, dont la finalité serait d'assurer la continuité des activités de la plateforme et ce, selon les moyens financiers mis à sa disposition.

Pour cela, une cellule de contrôle des activités, de suivi et d'évaluation externe à la plateforme devrait être créée pour assurer cette responsabilité. Son rôle devrait se concentrer sur des études préalables des mesures ou décisions à prendre selon le contexte économique (national ou international) et de pouvoir conseiller par la suite la PCP-Riz sur les éventuelles décisions à prendre dans un contexte bien précis.

- ☉ Afin de faciliter les négociations ultérieures, il faut s'assurer que les acteurs s'accordent sur une même décision et éviter les conflits dans le futur. Ainsi, exprimer dès le début les attentes, les buts, les intérêts et sur ce que les acteurs projettent une fois dans la plateforme est une étape indispensable. Dans ce cas, tous les partenaires doivent être capables d'équilibrer, d'adapter ou de balancer les intérêts des autres tout en négociant leurs propres intérêts. Le respect mutuel et l'égalité entre les acteurs constitueraient alors des conditions de réussite d'un tel partenariat.
- ☉ Les difficultés et les contraintes pratiques d'un partenariat public-privé montre l'importance du renforcement de capacité des acteurs dans un tel partenariat : réaliser des ateliers de formation, de faire des informations écrites, des travaux de groupe. Le concept de « learning by cooperating » (Brousseau, 2000) est un des moyens pour les acteurs comprendre comment le partenariat peut être construit et amélioré.
- ☉ Dans l'idée de redéfinir les stratégies d'actions de la PCP-Riz, il est également important de revoir son rôle et sa mission, de renouveler et de changer les membres du C.A par de nouveaux membres.

Tableau 6: Récapitulatif des principaux problèmes de la plateforme (nationale et régionale).

Problèmes internes à la PCP-RIZ
Diminution progressive des motivations des membres aux réunions
Forte divergence des intérêts des membres
Manque de cohésion des membres
Faible transmission des informations entre membres
Manque de communication entre PCP-Riz/membres/Institutions rattachées
Importance du poids politique dans les décisions



Impact des problèmes politiques dans le développement du secteur agricole
Constat continu des difficultés à la filière (principalement dans la commercialisation du paddy par les producteurs)
Problème de financement contraignant au fonctionnement de la plateforme

CONCLUSION

Dans le cadre de cette étude, nous nous sommes intéressés à une nouvelle forme de coordination de la filière riz suite à la crise de 2004 sur le marché intérieur malgache. Cette année 2004 a été une année décisive puisque depuis l'indépendance en 1960 où l'Etat a assuré le monopole de la commercialisation jusqu'à la libéralisation des échanges où l'intervention de l'Etat a été limitée, la filière riz à Madagascar a subi des crises internes permanentes, essentiellement liées à l'insuffisance de la production. L'analyse s'est principalement focalisée sur une structure de gouvernance de la filière : la plateforme de concertation pour le pilotage de la filière riz à Madagascar (PCP-Riz). En parallèle à cette plateforme, une autre structure a été mise en place, l'Observatoire du Riz (OdR).

La question initiale de recherche consiste surtout à connaître si cette nouvelle forme de coordination par la concertation permet réellement de mieux gouverner la filière par l'élaboration de décisions politiques plus efficaces. Dans un but d'analyser le fonctionnement et les performances des dispositifs d'information associés à des dispositifs de concertation multi-acteurs (privé / publique), ce mémoire a déployé un large champ disciplinaire mobilisant à la fois les domaines de l'économie, de la socio-économie et de l'économie politique. Après avoir identifié les enjeux de l'étude, l'analyse théorique a permis de faire ressortir trois hypothèses : l'importance de l'information dans la réussite de l'action collective par la concertation, la capacité des individus à agir collectivement et l'apport de l'apprentissage collectif dans la convergence des représentations pour atteindre un objectif commun. Ces hypothèses consistent à faire ressortir l'importance du comportement des acteurs dans la réussite de l'élaboration des décisions dans ces dispositifs de négociation.

Afin de répondre aux questions de recherche et de vérifier la validité des hypothèses émises, une analyse empirique s'est effectuée via une observation sur le terrain d'étude (Madagascar). Pour cela, l'étude s'est déroulée dans deux zones où les dispositifs sont mis en place. La première zone est la capitale (Antananarivo) où siège la plateforme nationale ainsi que l'OdR et la seconde est celle du premier grenier à riz au Lac Alaotra où siège la plateforme régionale. Les entretiens ont permis d'étudier l'interaction entre les groupes d'acteurs à l'intérieur de la plateforme pour assurer l'élaboration des décisions, les

stratégies d'acteurs à l'intérieur de la plateforme, les intérêts de chaque groupe d'acteurs et le processus d'élaboration des politiques publiques qui peut en découler.

Les résultats montrent deux types de situation pour les deux plateformes (nationale et régionale). D'une part, dans la plateforme nationale, l'implication des membres varie selon le collège. On constate une plus grande représentation des opérateurs du commerce (transformateurs, importateurs) que des autres membres lors des réunions. Par ailleurs, les attentes sont hétérogènes d'un collège à un autre. Si l'on prend le cas des producteurs et des consommateurs, par exemple, leurs attentes sont construites autour de la recherche d'un prix acceptable mais sont par contre divergents. Pour les producteurs, ce prix servira à rentabiliser leur travail en plus du remboursement de leurs crédits de production. Par contre, les représentants des consommateurs recherchent un prix accessible à la population correspondant à leur pouvoir d'achat. Malgré cette hétérogénéité des intérêts et des attentes des parties prenantes, les acteurs parviennent, dans certains cas, à un consensus. Toutefois, ces consensus s'orientent toujours sur la mise en place ou non de la taxe à l'importation alors que la mission et les objectifs de la PCP-Riz ne se limitent pas à piloter uniquement l'aval mais toute la filière. Etant un des outils d'interface entre l'Etat et les opérateurs économiques de la filière, il est important de rappeler que la plateforme est un organe consultatif dont l'objectif est d'assurer une meilleure gestion du marché du riz, de proposer des solutions pour résoudre des crises immédiates ou des situations d'urgence. D'autre part, dans la plateforme régionale, la construction collective des accords s'avère difficile. Au niveau de cette plateforme, les producteurs sont fortement représentés au sein du conseil d'administration étant donné la vocation rizicole de la région du Lac Alaotra. Les producteurs estiment que leurs points de vue doivent être pris en compte au niveau de la plateforme régionale (telle que la discussion d'une nouvelle application de la taxation à l'importation, la baisse des prix des intrants...). Malheureusement, lors des quelques réunions qui ont eu lieu, en dépit de la forte représentation des producteurs dans la plateforme, leurs attentes n'ont pas été prises en compte. D'ailleurs, aucune décision collective n'a été prise, à cause des conflits qui règnent d'une part, entre les membres de la plateforme régionale et d'autre part, entre l'administration régionale et les dirigeants de la

plateforme nationale. Cet exemple du cas régional présente alors un cas où le fort degré de divergence d'intérêts et la dominance des intérêts personnels empêche la prise de décision.

Quant à l'utilité des informations partagées entre les acteurs (interne et externe à la PCP-Riz), à l'utilité des informations diffusées par l'OdR, les réponses sont partagées d'un collègue à un autre, d'une plateforme à une autre. Au niveau national, les membres ont plus de facilité à se partager des informations (entre importateurs, entre administration-importateurs). Ils sont plutôt favorables à l'idée de créer l'OdR bien qu'ils aient leurs propres sources d'informations. En effet, l'OdR est un outil stratégique qui permet aux acteurs de connaître la situation réelle du marché dans tout le pays, étant donné que ses données proviennent de plus d'une centaine de districts. Dans ce cas, ceci montre que l'acquisition des informations permet de faciliter les décisions à prendre. Tel est le cas dans la plateforme nationale. Cependant, la situation différente au niveau régional (i.e. difficulté de prise de décision) montre que la convergence des intérêts individuels (d'un collègue) vers intérêts collectifs (filière) par la circulation des informations est relative. Les membres de la plateforme régionale ne reconnaissent pas vraiment l'utilité de l'information et n'ont aucune connaissance de l'existence de l'OdR (Observatoire du Riz). Leurs sources d'informations sur le niveau des prix proviennent des acheteurs issus de la capitale ou des bulletins d'informations affichés par la Direction Régionale du Développement Rural (DRDR⁵²) de l'Alaoira Mangoro au sein des communes des villages. Dans cette région, l'accès sélectif à la communication tel que les nouvelles technologies (internet) constitue encore un grand handicap pour améliorer les relations commerciales entre les acteurs.

Ainsi, l'on a constaté que nombreux sont les problèmes communs aux deux plateformes. Du point de vue de la filière comme de la plateforme, ce sont les producteurs qui ont le plus de difficultés dans la filière et sont les plus défavorisés comparés aux importateurs, qui ont un pouvoir de décision et d'imposition très ressentis. De ce fait, cette situation d'asymétrie

⁵² La DRDR est une structure décentralisée du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, qui se charge du développement rural au sein de la région de l'Alaoira Mangoro. La DRDR est une structure différente de la DDR (Direction du Développement Régional), qui représente l'administration au niveau de la Région.

de pouvoir de négociation montre l'incompréhension mutuelle des acteurs sur l'importance de leurs interdépendances dans la filière. De plus, la faible motivation des membres, leur manque de communication, de confiance sont des lacunes, des obstacles au développement de leurs activités.

Dans ce cas, pour répondre à la question de recherche, cette étude a permis de voir que la PCP-Riz et l'OdR sont réellement des outils efficaces d'aides à la décision, étant donné la prise en considération de leurs décisions et leur influence dans l'élaboration des politiques. Et pour revenir aux hypothèses, les résultats présentent que la réussite de l'action collective par la concertation varie d'un cas à un autre. Dans le cas de l'information, les résultats ne confirment pas l'hypothèse puisque l'information ne permet pas de faire converger les intérêts individuels, elle est seulement un moyen pour faciliter la prise de décision. Dans le cas de la capacité d'action collective, la taille du groupe et la divergence d'intérêts sont effectivement des contraintes à la réussite de l'action collective. Cependant, cette hypothèse est rejetée avec l'asymétrie de pouvoir entre les groupes, auquel l'influence d'un groupe peut faire converger vers les intérêts collectifs.

Pour terminer, cette étude a pu révéler, par ailleurs, la pertinence du rôle de l'État à l'intérieur ou à l'extérieur de la plateforme. Ceci remet alors en question les perspectives du « retour de l'État » dans la coordination de la filière, comme nouvelle piste de recherche intéressante.

ANNEXES

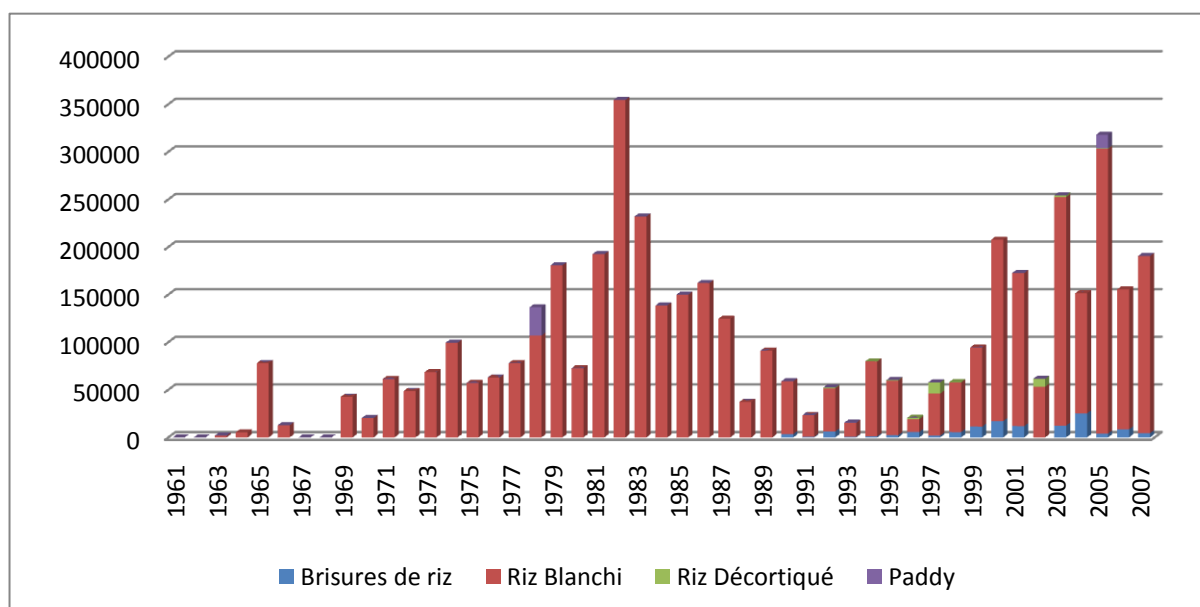
Annexe 1: Variation de la production moyenne de Riz, paddy (en millions de Tonnes) entre 1960 et 2008.

	1963-1965*	1980-82*	2003-2005*	2008
Inde	36 798 170,70	76 988 901,30	131 725 400,00	148 260 000,00
Viêt Nam	9 563 133,33	45 747 266,70	35 516 866,70	38 725 100,00
Indonésie	8 399 500,00	32 003 258,70	53 459 055,00	60 251 072,00
Madagascar	1 598 808,33	2 030 098,33	3 074 333,33	3 000 000,00
Egypte	2 014 666,67	2 352 991,67	6 217 978,67	7 253 373,00

Source : FAOSTAT, FAO Division de la statistique, 2010,
<http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>.

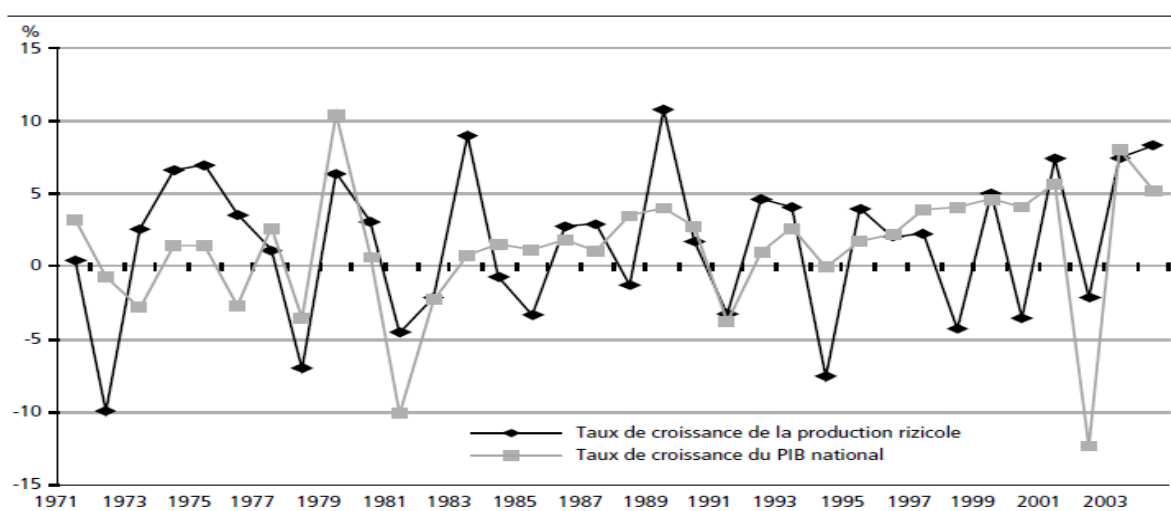
* : chaque période de trois années a été choisie aléatoirement pour montrer la variation de la production de riz entre les gros producteurs asiatiques et deux producteurs d'Afrique.

Annexe 2 : Evolution des importations de riz (riz blanchi, riz décortiqué, riz blanchi et paddy) de 1961 à 2007 (en Tonnes).



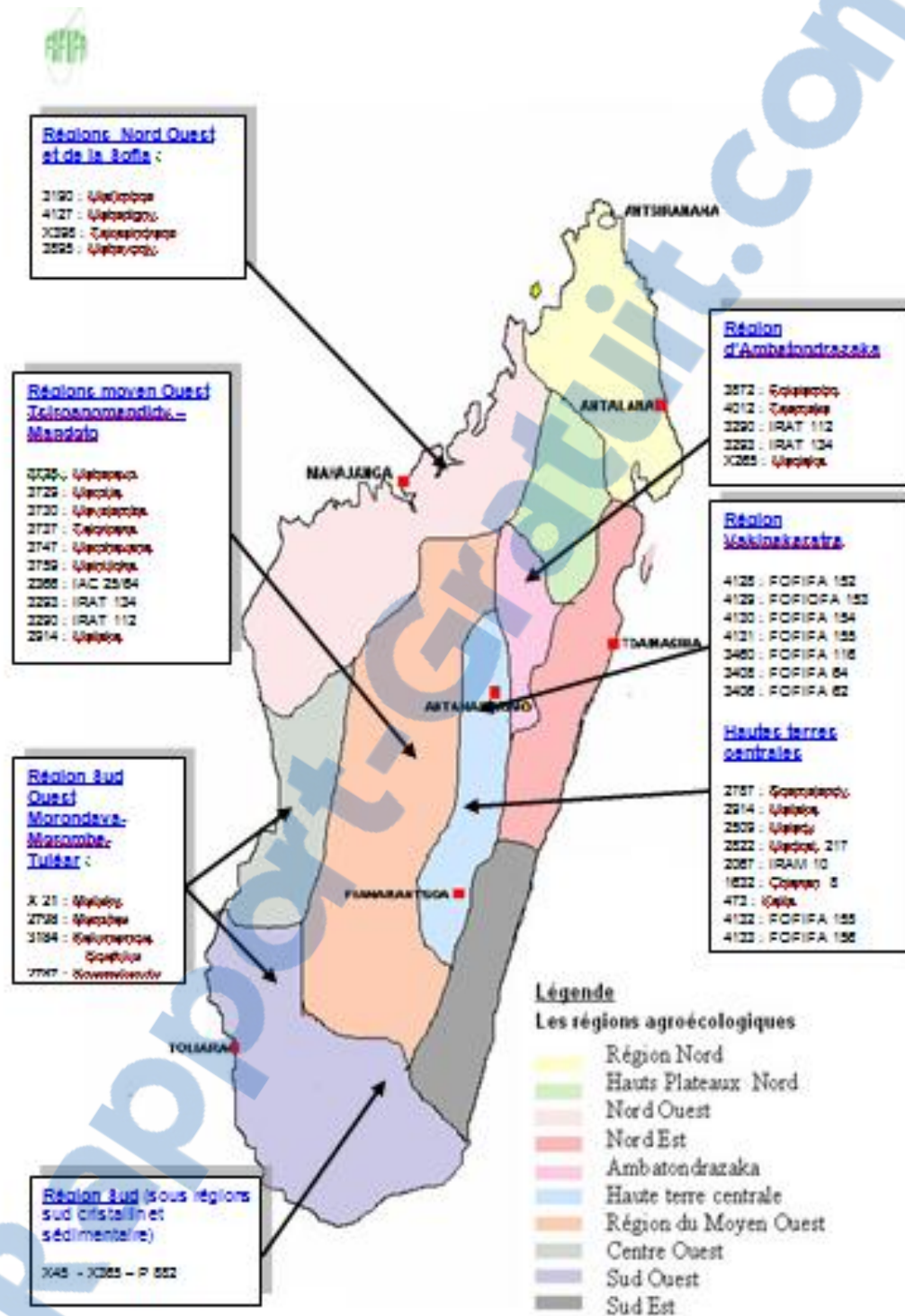
Source : FAOSTAT, juin 2010.

Annexe 3 : Taux de croissance de la production rizicole et du PIB national (Madagascar).



Source : Jenn-Treyer, 2006.

Annexe 4: Carte variétale du riz à Madagascar.

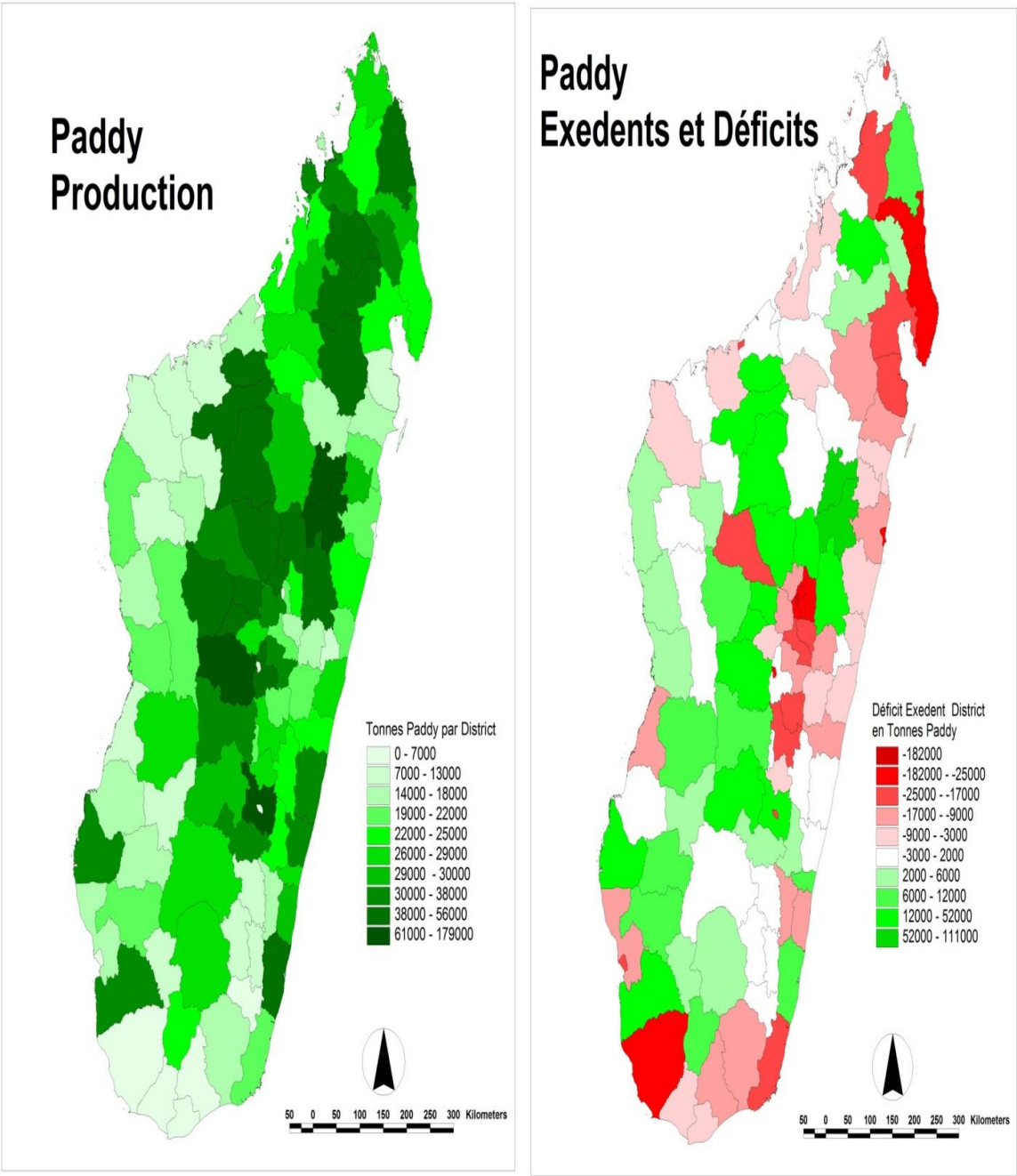


Source : FOFIFA, 2010.

Annexe 5: Répartition par district, en Tonnes et en densité (T/ha).

(a)

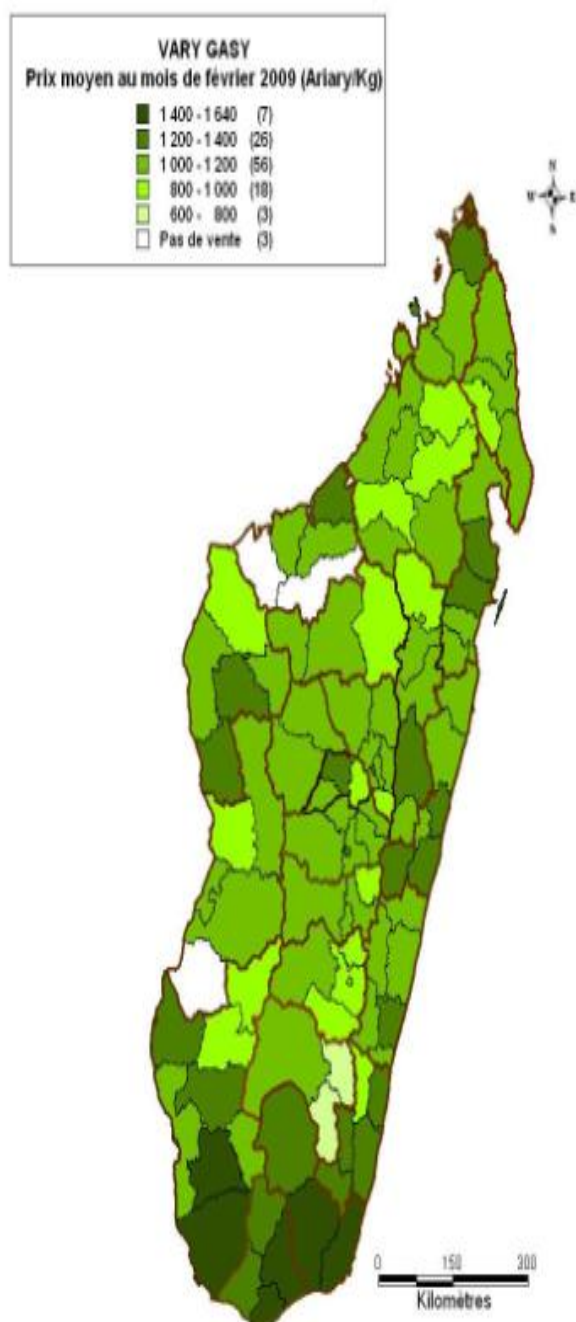
(b)



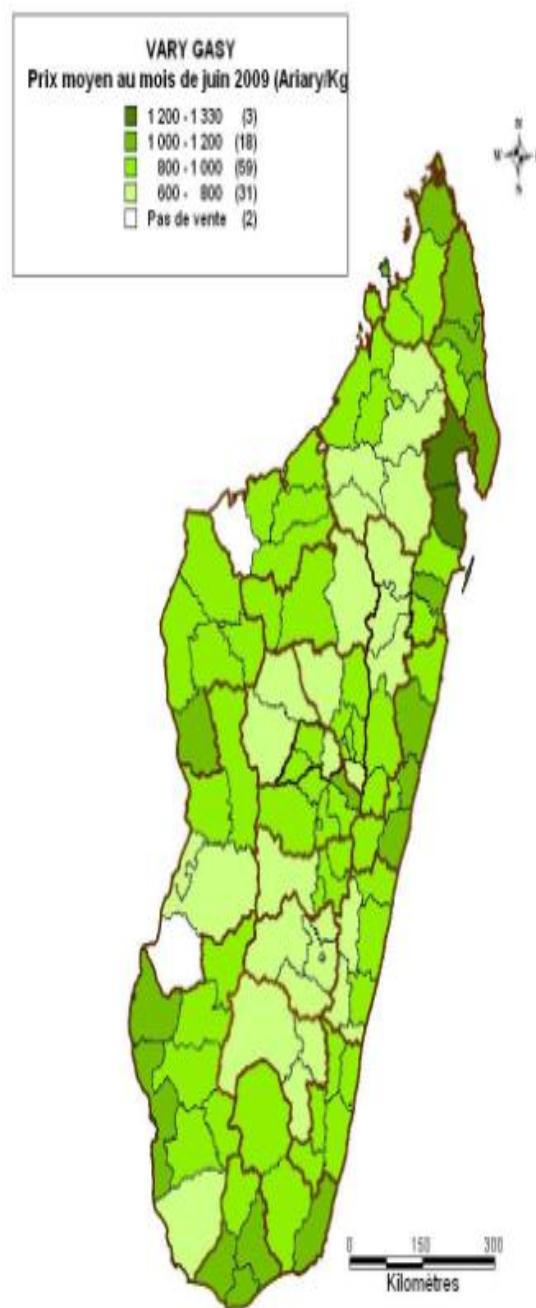
Source : MAEP, in Carimentrand, 2010.

Annexe 6 : Prix moyen du riz local en période de soudure (a) et en période de récolte (b).

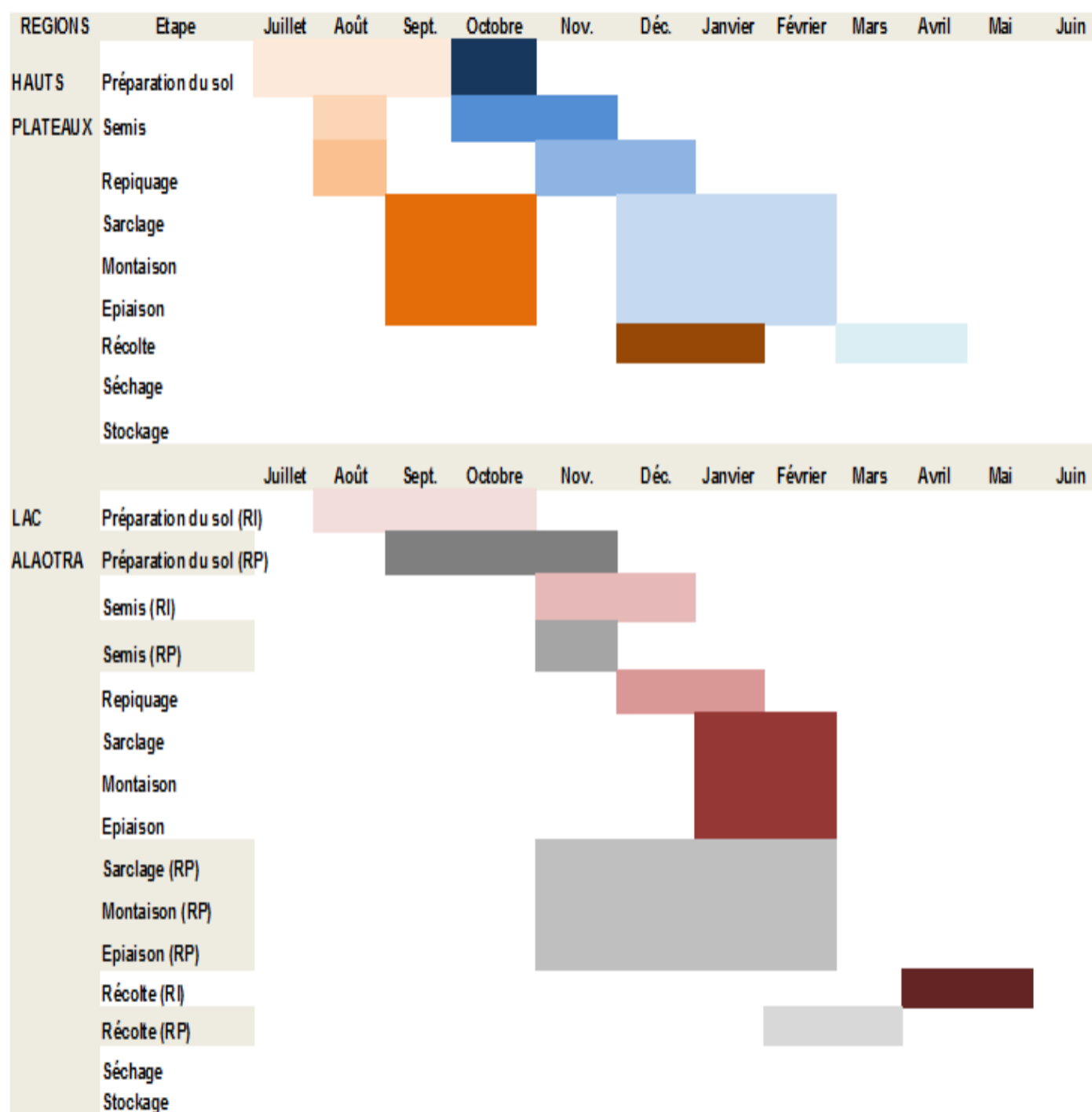
(a)



(b)



Annexe 7 : Calendrier rizicole des Hauts plateaux et du Lac Alaotra.



Source : Ministère de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie (calendrier cultural), Déc. 2007.

Annexe 8 : Historique sur la taxation du riz importé sur les catégories « riz en paille (paddy) », « riz décortiqué » et « riz blanchi ou semi-blanchi, même poli ».

Jusqu'à fin 1999 : Taxation symbolique du riz importé.

➤ Fiscalisation à 6% : 5% de TI et 1% de Droit de Timbre Douanier (DTD).

En 2000 :

➤ TI à 15%

➤ DTD : inchangé (1%)

➤ apparition de la TSI (Taxe Statistique à l'Importation) à 2%.

➤ TVA sur le riz importé (loi de finance rectificative en 2000)

2001 à 2003 : Situation inchangée

2004 :

➤ Fiscalisation à 47% : 20% de TI, 20% de TVA, 1% de DTD et 2% de TSI.

2005 :

➤ Apparition des Droits de Douanes (réunification des TI) à 10% ;

➤ Fiscalisation à 32%.

Juin 2008 :

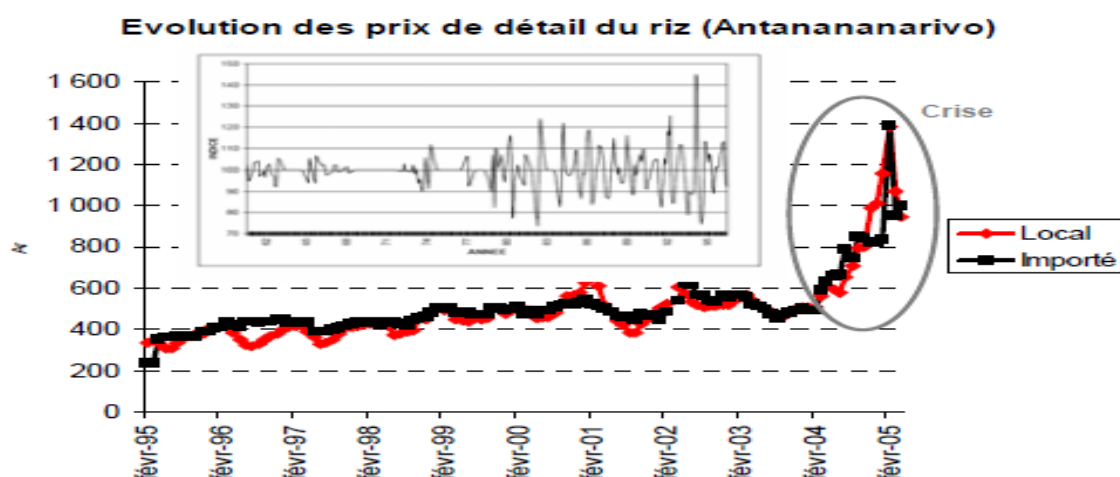
➤ Suppression des TI et TVA sur le riz importé du fait de l'envolée des cours mondiaux.

Juin 2010 :

➤ Mesure toujours en vigueur actuellement.

Source : Magnay et Jenn-Treyer, 2005 ; MAEP, cité par Carimentrand, 2010.

Annexe 9: Manifestation de la crise de 2004-2005 sur le marché intérieur.



Source : Dabat et Razafimandimby, 2006 in

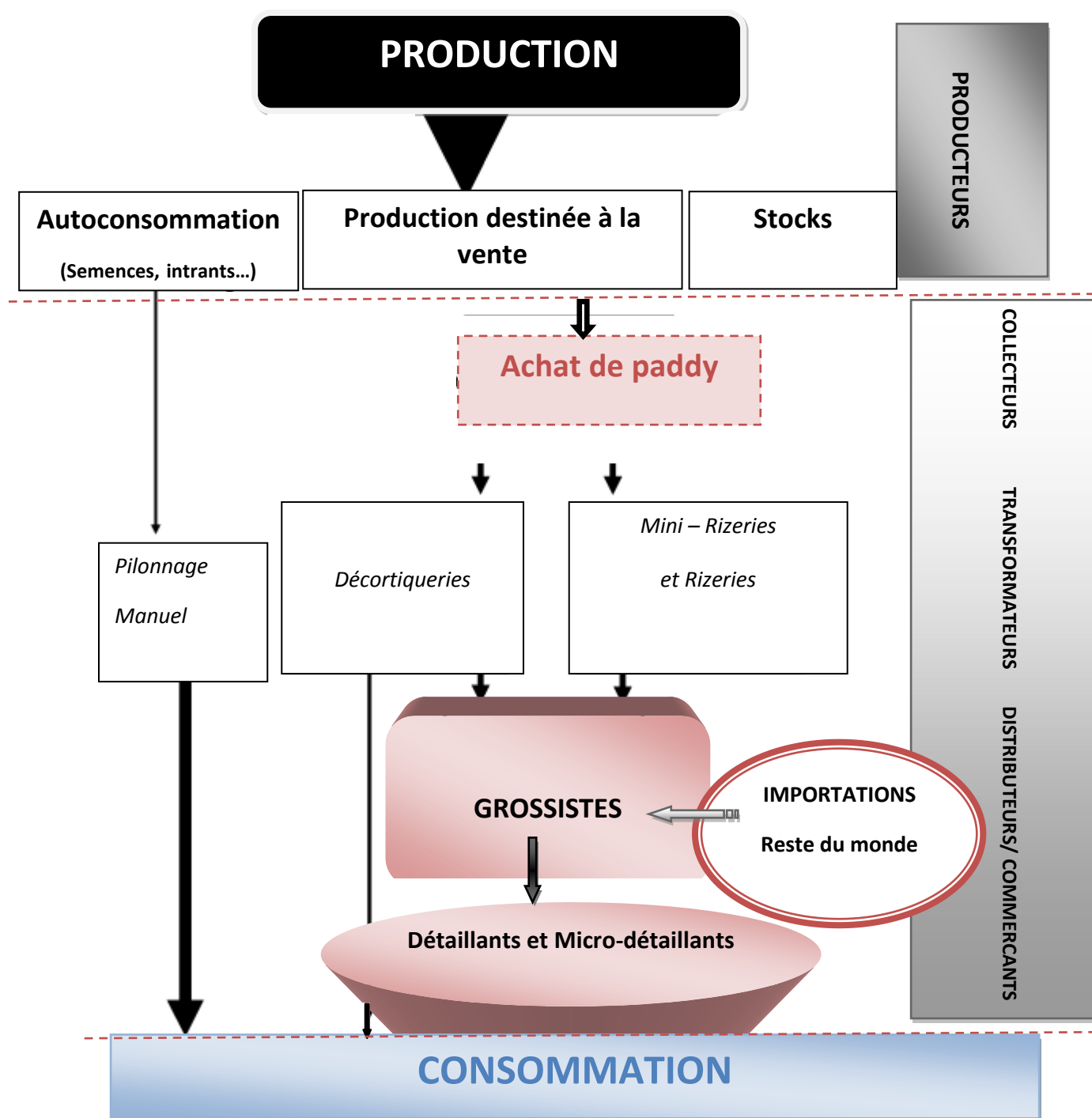
<http://infomarches.wikispaces.com/file/view/Les+Crisis+du+riz+Madagascar.pdf>

Annexe 10: Historique des modes d'intervention et des politiques de gestion du riz de 1960 à 1990.

1960-1973	Coexistence du secteur public ou parapublic et du secteur privé	Coexistence d'une grande diversité d'intervenants (publics et privés) Contrôle de la commercialisation dans les zones supervisées par une société d'aménagement (Alaotra et Marovoay). Le BCSR, créé en 1963, assure la stabilisation et la péréquation des prix, la collecte et le stockage de paddy notamment au lac Alaotra de 1963 à 1971 via des collecteurs privés.
1971-1973		Monopole du BCSR au lac Alaotra
1973-1977	Emprise de l'Etat sur le commerce du riz et suppression du commerce privé	Monopole de la commercialisation du riz par SINPA (Société d'Intérêt National des Produits Agricoles) ; au lac Alaotra et à Marovoay, la SOMALAC et la FIFABE travaillaient pour le compte de la SINPA. La SINPA avait aussi des objectifs de développement (approvisionnement en intrants, crédit etc.) qu'elle n'a jamais pu assurer efficacement.
1977-1983	Secteur public	Devant les difficultés de la SINPA, qui n'arrivait pas à assurer correctement la collecte et la commercialisation du paddy, l'Etat décide d'étendre le monopole au profit d'autres sociétés d'Etat ou para-étatiques (COROI, ROSSO, SOMACODIS, SICE...). Cependant, la situation ne s'est guère améliorée et au début des années 1980, moins de 10% de la production était collecté, ce qui a obligé l'Etat à importer massivement du riz : en effet, aux difficultés de collecte propres aux sociétés d'Etat s'est ajoutée au début des années 1980 une politique des prix décourageant la production. Le marché parallèle s'est développé durant cette période.
1982-1985		Monopole de la commercialisation par la SOMALAC au lac Alaotra
1983-1984	Réhabilitation du secteur privé	- suppression du monopole de l'Etat sur la commercialisation du riz sauf dans les zones réservées de l'Alaotra et de Marovoay - modification de la réglementation en matière de prix
1986	Abrogation du monopole de commercialisation dans les zones réservées	- restriction des importations mais mise en place transitoire d'un stock régulateur (stock tampon) alimenté par les importations pour accompagner la libéralisation - libéralisation du commerce du riz dans les zones réservées
1990		Libéralisation des importations de riz

Source : Droy, 1998.

Annexe 11: Le fonctionnement général de la filière riz à Madagascar.



Source : Rapport Annuel 2004-2005 Banque Mondiale.

Annexe 12: Les principales difficultés rencontrées dans l'agriculture (selon l'Observatoire de Marovoay) par ordre d'importance décroissant.

%	Bepako	Madiromiongana	Total
1- Pas d'accès au crédit, manque de moyens	60,8	22,4	45,8
2- Manque d'encadrement et de conseils techniques	8,4	39,3	20,5
3- Difficultés d'approvisionnement en matériel agricole	19,2	8,7	15,1
4- Autres (problèmes d'irrigation essentiellement)	5,6	23	12,4
5- Problèmes de maladie des plantes	1,4	4,9	2,8
6- Difficulté de commercialisation	3,5	0,5	2,3
7- Manque de temps disponible	0,3	1,1	0,6
8- Manque de main-d'oeuvre	0,7	0	0,4
Total	100	100	100

Source : Droy, 1998.

Annexe 13: Guide d'entretien.

VARIABLES	SOUS VARIABLES	QUESTIONS
Relation Acteur/groupe d'acteurs avec PCP RIZ	1//Implication, attentes des acteurs de la PCP	-Demander son groupe d'appartenance, votre activité au sein du groupe Comment en avez-vous entendu parler ? -Depuis quand êtes vous membres de la PCP ? (Dire la fréquence de sa présence lors des réunions). Si vous n'êtes pas très assidus, quelles sont les raisons ? -L'intégration à la plateforme vous sert-il vraiment ? -Quelles sont vos attentes au sein de la PCP ?
	2//Organisation des acteurs dans la PCP	-Avez-vous une quelconque responsabilité au sein de la plateforme ? -Etant donné que votre activité au sein de la filière soit, comment intervenez-vous dans la PCP ? Est-ce votre activité professionnelle influencerait les décisions à prendre ? -Quel est votre contribution au débat à la PCP ? Est-ce que votre avis est pris en compte ? -La présence de l'OdR est-elle indispensable au sein de l'arène? Est-ce que les autres membres pensent la même chose que vous concernant l'OdR ? Pensez-vous

	Asymétrie de pouvoir et d'informations	que la méthode de transmission des informations est la clef dans ce mode de concertation ? Est-ce utile pour les acteurs ? Y a-t-il d'autres sources d'infos que l'OdR avez-vous à disposition ? Qui sont les groupes d'acteurs DOMINANTS dans la PCP ? Influencent-ils les décisions prises ? -Selon vous, quelles sont les raisons pour qu'un groupe d'acteur (ex : importateurs) puisse être aussi dominant ? ou non ? -Qui sont les acteurs les plus informés dans la PCP ? Qui sont les plus lésés ?
Les processus de concertation	3//Elaboration des décisions	-Quels étaient les OBJECTIFS PRIMAIRES de la PCP ? Comment ça a évolué ? -Comment définir les enjeux/les priorités à négocier ? Y a-t-il une phase de diagnostic ? -Quels sont les thèmes toujours discutés au sein de la PCP ? -Comment un problème devient l'objet des débats dans la PCP ? Comment sont hiérarchisées ces questions (prioritaires ou non) ? -Comment se déroule le processus décisionnel ? -Qui dans la PCP décide des thèmes/sujets à aborder/à résoudre ? pourquoi ? Qui prend la décision finale ? -Par exemple, la plateforme essaie de résoudre le problème d'approvisionnement en riz, pourquoi ce choix ?
Cas de la stabilisation du Marché (en 2004, en 2008)	Rôle de l'Etat, des pouvoirs publics	-Est-ce que les mesures de stabilisation mises en œuvre sont-elles issues de la PCP ? -Selon vous, quel est l'intérieur à intervenir au sein de la PCP ? Quel est son rôle ? -Quel est le rôle des représentants de l'Etat dans la PCP (Min ECO, Min Comm, MAEP : qui est leader) ? -Est-ce que/comment les Ministères (MAEP, MEFB, MICSP...) interviennent-ils dans l'élaboration des décisions ?

		-Sa présence faciliterait l'élaboration des décisions ? interviennent-ils uniquement quand une décision est difficile à prendre ou y a-t-il d'autres raisons ?
	Gestion des crises 2008	-Comment la PCP a géré cette période? (mesures de pilotage élaborées). Comment ont-elles été prises ? - Quel était le rôle de l'OdR (infos) dans la gestion de cette crise ? -Ces mesures vous convenaient-ils ? qui ont accepté et qui non ? -La PCP agit-elle uniquement dans la fixation des prix ? ▪ Si oui, comment ? si non, pourquoi ? et dans quoi ?
	Perception 4//Perspectives de la PCP	- Le fait que la PCP apporte ses conseils aux autorités compétentes (Ministères) concernant tous les segments de filière (la production, la transformation, la consommation...) améliore-t-elle le développement de la filière ? pourquoi ? -Selon vous, la PCP est-elle outil indispensable dans les décisions politiques ? La PCP a-t-elle influencé les politiques publiques ? -La PCP répond-elle ou a-t-elle déjà répondu à vos attentes (BESOINS) ? comment ? si OUI/NON, pourquoi ? Est-ce qu'il y a une méthode au sein de la PCP pour faire connaître vos attentes ? -On dit que la PCP est un organe consultatif, selon vous pourquoi ? -La PCP joue le rôle d'interface entre l'Etat et les autres acteurs, selon vous pourquoi ? - Actuellement, quelles sont vos priorités dans la PCP ? pourquoi cela ? -Et quelles sont les perspectives de travail ? donnez vos suggestions SELON VOUS QUELS SONT LES PROBLEMES DE LA FILIERE RIZ (pour recouper les opinions avec les objectifs de la PCP)

Annexe 14: Présentation des objectifs à partir des résultats attendus et des activités de la plateforme.

Résultat attendus	Activités	Sous activités
R1 : La politique de développement rizicole est suivie et mise à jour.	A11. Contribuer au suivi de la mise en œuvre de la politique nationale de développement rizicole	- Participer au suivi de la mise en œuvre de la politique nationale de développement rizicole - Proposer des amendements ou des thèmes d'études pertinents pour le développement de la Filière Riz
	A12. Contribuer à l'élaboration et au suivi de la politique d'exportation du riz	- Effectuer des investigations sur le potentiel d'exportation du pays - Prospector et développer des marchés d'exportation pour le riz malgache - Faire élaborer les normes et les qualités du riz malgache - Participer au suivi de la politique d'exportation
R2 : La circulation des informations sur la Filière Riz est fluide entre les acteurs.	A21. Définir le cadre de travail avec les systèmes d'informations mis en place (SIRSA, ODR, RRI, ROR, etc.)	- Connaître et valoriser les systèmes d'informations existants - Etablir et appliquer une convention fixant le cadre de travail avec l'EPP/PADR, coordonnateur des systèmes d'informations dans le développement rural.
	A22. Adopter une stratégie de communication	- Définir et mettre en œuvre une stratégie de communication spécifique pour la Filière Riz - Constituer un interlocuteur privilégié pour la Filière Riz
	A23. Favoriser les investissements privés	- Propulser et appuyer les investissements privés dans la Filière Riz (extensification rizicole, etc.) - Etablir de relations de partenariat entre les différents segments de la Filière Riz
	A24. Promouvoir les échanges d'informations et d'expériences	Organiser et/ou effectuer des missions : - à l'intérieur du pays - à l'extérieur du pays

Source : PTA PCP-Riz, 2006.

BIBLIOGRAPHIE

ABBINK, K., JAYNE, T.S., MOLLER, L. C., 2009, *"The relevance of a Rules-Based Maize Marketing Policy: An experimental Case Study of Zambia"*, in Journal of development Economics.

AFDI Tanà, Mars 2004, Analyse de l'aval de la filière riz.

ARAUJO BONJEAN, C., AZAM, J-P., http://region-developpement.univ-tln.fr/en/pdf/R4/R4_Araujo_allii.pdf

AVALOS-SARTORIO, B., 2006, *"What can we learn from past price stabilization policies and market reform in Mexico?"*, in Food Policy, Vol. 31, Issue 4, pp. 313-327, Managing Food price Risks and Instability in a Liberalizing Market Environment.

BARRETT, C., 1997, *"Liberalization and food price distributions: ARCH-M evidence from Madagascar"*, in Food Policy, Vol. 22, No. 2, pp. 155-173.

BAYERLEE, D., JAYNE, T.S., and MEYERS, R., 2005, *"Managing Food Prices Risks and Instability in an Environment of Market Liberalization"*, Washington DC, The World Bank.

BERTRAND, N., MOQUAY, P., 2004, *"La gouvernance locale, un retour à la proximité"*, in Economie Rurale 280, Mars-Avril 2004.

BEURET, J-E., 2006, *« Dialogue et concertation » dans les réserves de biosphère : Problématique et enjeux* », in Réserves de biosphère – Notes Techniques « BIODIVERSITE et ACTEURS : des ITINERAIRES de CONCERTATION ».

BOURGEOIS, P., EGG, J., ISSOKO, I., Février 2001, *« Etude pour l'élaboration d'un observatoire régional du développement rural en Haute Guinée : Diagnostic et première proposition »*, Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement.

BOUSSARD, J-M. et DELORME, H., 2007, *« La régulation des marchés agricoles internationaux. Un enjeu décisif pour le développement »*, in Biologie, Ecologie, Agronomie, L'Harmattan.

BOUTEAU, B., 2002, *« Approvisionnement en riz d'Antananarivo à Madagascar. Stratégies d'acteurs et compétitivité des filières »*, PCP Systèmes de Culture et Riziculture Durable (SCRID), FOFIFA/ Université d'Antananarivo / CIRAD, Mémoire DESS Economie Rurale et Gestion des Entreprises Agro-alimentaires, Université Montpellier I / Faculté de Sciences économiques Novembre 2002, 94p.

COSTE, J., MOUSTIER, P., SNECH, S., 1998, *“Contrats et Concertation entre acteurs des filières vivrières”*, Synthèse des rencontres de Mbalmayo, Cameroun, du 7 au 11 Juillet 1997, in Inter-Réseaux, Paris.

DABAT, M.-H., 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 »*, World Bank, African Region Paper, series n°101, September, p. 10-15.

DABAT, M.-H., JENN-TREYER, O., BOCKEL, L., RAZAFIMANDIMBY, S., 2008, *« L’histoire inachevée de la régulation du marché du riz à Madagascar »*, Economie Rurale, Numéro 303-304-305, Janvier-Juin 2008.

DAVID-BENZ, H., FAIVRE-DUPAIGRE, B., 2002, *« Propositions pour un observatoire de la filière riz au Burkina Faso »*, Rapport final, juillet 2002. Montpellier, CIRAD-CA, 79 p.

DAVID-BENZ, H. et JENN-TREYER, O., 2008, *« La plate-forme de concertation et de pilotage de la filière riz, base pragmatique et progressive d’une interprofession »*, in Grain de sel, 44 : 18-19.

DAVID-BENZ, H., JENN-TREYER, O., DABAT, M.-H., 2008, *« La hausse des prix du riz sur le marché international : une opportunité à saisir pour Madagascar ? »*, document de travail, CIRAD, 5p.

DAVID-BENZ, H., RASOLOFO, P., TSISALOVANINA, L., 2009, *“Les prix du riz à Madagascar : crise et résilience du marché”*, in Actes de l’Atelier National sur la Recherche et le développement du riz pluvial à Madagascar, FOFIFA, CIRAD, Université d’Antananarivo.

DAVIRON, B., AUBERT, M., BRICAS, N., DAVID-BENZ, H., DURY, S., EGG, J., LANCON, F., MEURIOT, V., 2008, *« La transmission de la hausse des prix internationaux des produits agricoles dans les pays Africains »*, Etude FARM, CIRAD, 74 p.

DROY, I., 1998, *« Que sont les greniers à riz devenus ? Le désengagement de l’Etat sur les grands périmètres irrigués de Marovoay et du Lac Alaotra »*, in Autrepart (7), Editions de l’Aube, ORSTOM, 89-110 pp.

FONTAN, J.-M., Lachapelle, R., 2000, *« Concertation / Partenariat »*, Institut de développement communautaire, Université Concordia, 23 pages.

FRIEDBERG, E., CROZIER, M., 1977, *« L’acteur et le système »*, Edition du Seuil.

FROGER, G., 2006, *« Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable »*, De Boeck, Monde en développement, n°136.

GALTIER, F., 2009, « *Comment gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement* », Working Paper Moisa N°4/2009.

GALITER, F., 2009, « *Quels instruments mobiliser face à l'instabilité des prix alimentaires ?* », Rapport final de l'étude, Ecart – AFD – MAEE, Août 2009.

GAUDIN, J.-P., 1999, « *Gouverner par contrat. L'action publique en question* ». Paris, Presses de Sciences Politiques.

GAUDIN, J-P., 2002, « Pourquoi la gouvernance », in Presse de Science Po, La bibliothèque du citoyen, Paris.

HIRSCH, R., 2000, « *La riziculture Malgache revisitée : diagnostics et perspectives (1993-1999)* », Agence Française de Développement, Département des Politiques et des Etudes, division de la Macro-économie et des Etudes.

HLADY-RISPAL, M., 2002, « *La méthode des cas. Application à la recherche en gestion* », De Boeck, Université.

INSTAT/MEFB. 2006. Enquête Périodique auprès des Ménages 2005, rapport Principal. Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, USAID, INSTAT. Antananarivo.

JENKINS-SMITH, H.C., SABATIER, P.A., 1993, « *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* », in Theoretical Lenses on Public Policy.

KAUFMAN, S., 2006, « *Processus et dispositifs d'intervention dans les décisions publiques aux Etats-Unis* », Levin College, Cleveland State University.

LECOMTE, C., 2009, « Evaluation des processus d'apprentissage induits par la mise place d'un observatoire. Cas du Sipsa Sénégal et Niger », Stage de professionnalisation Ingénieur de Cognitique.

MAEP, in CARIMENTRAND, A., 2010, « *La filière Riz à Madagascar* », ESW RIZ – Banque Mondiale/CIRAD.

MAGNAY, J., JENN-TREYER, O., 2005, « *Mise en place d'un système de régulation sur le marché du riz à Madagascar* », rapport de mission, version définitive 30 mai 2005. PAM, Antananarivo, 59 p.

MILES, M.B., HUBERMAN, A.M., 2003, « *Analyse des données qualitatives* », Bruxelles, 2è édition, Méthodes en Sciences Humaines, De Boeck.

MINTEN, B., RANDRIANARISOA, J.-C., RANDRIANARISON, L., 2003, « *Agriculture, pauvreté rurale et politiques publiques à Madagascar* », USAID, Cornell, INSTAT, FOFIFA, 107 p.

MINTEN, B., BARRETT, C., RANDRIANARISOA, J.-C., RANDRIAMIARANA, Z., RAZAFIMANANTENA, T., 2006, « *Riz et pauvreté à Madagascar* », in Africa Region Working Paper Series n°102, 186 p.

MINTEN, B., BARRETT, C., 2008, « *Agricultural technology, productivity, and poverty in Madagascar* », in World Development, n°36, 797-822 pp.

MINTEN, B., DOROSH, P., 2003, « *Madagascar in Dissaray: Policy Options for Increased Efficiency and Price Stabilization* », World Bank, African Region Paper, series n°101, September, p. 1-8.

MULLER, P., 1990, « *Les politiques publiques* », Que sais-je ?, Presses Universitaires de France, Paris.

OLSON, M., 1965., « *The Logic of Collective Action : Public goods and the Theory of Groups* ». Cambridge MA, Harvard University Press.

OSTROM, E., CALVERT, R., REGETTSSON, T., 1990, « *Governing the Commons – The evolution of Institutions for Collective Action* », in Cambridge University Press, Cambridge.

OSTROM, E., 2009, « *Analyzing collective action* », Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Center for Study of Institutional Diversity, Arizona State University.

PEREZ, R., 2009, « *La gouvernance de l'entreprise* », Nouvelle édition, La Découverte, Paris.

RASOLOFO, P., ANDRIANIRINA, N., DAVID-BENZ, H., 2010, « *L'information sur le marché et les prises de décisions : le cas de l'Observatoire du riz à Madagascar* », in Séminaire « Les Systèmes d'Information sur les agricoles en Afrique : renouveau et impacts », Résumés/Abstracts, CIRAD, Montpellier, Mars 2010.

RAZAFIMANDIMBY, L., 1998, « *L'ajustement structurel dans le secteur agricole de Madagascar : insuffisance des réformes de prix et faiblesse de la compétitivité* », Centre d'Economie du Développement, Université Montesquieu-Bordeaux IV – France, 14 p.

REVUE GRAIN DE SEL n°43, 2008, « *Hausse des prix agricoles* », extrait de l'Inter-réseaux, Développement rural, Décembre 2008.

REY-VALETTE, H., CHIA, E., SOULARD, C., MATHE, S., MAUREL, P., CLEMENT, C., MARTINAND, P., GUIHENEUF, P.-Y., BARBE, E., 2010, « *Innovations et gouvernance territoriale : une analyse par les dispositifs* », Innovation and Sustainable Development in Agriculture and Food (ISDA) 2010, Montpellier, Juin 2010. SABATIER, P.A., JENKINS-SMITH, S., 1993, « *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach* », in Theoretical Lenses on Public Policy.

SABOURIN, E., ANTONA, M., 2003, « *Action collective et développement : l'apport d'Elinor Ostrom* », Actes du Séminaire permanent sur l'action collective, 2003, Montpellier, France, CIRAD, Colloques.

SAUSSIER, S., YVRANDE-BILLON, A., 2007, « *Economie des coûts de transaction* », La Découverte, Paris.

SCOONES, I., THOMPSON, J., (sous la direction de), 1999, « *La reconnaissance du savoir rural* », *Collection Economie et Développement*, Edition Karthala.

THOYER, S., 2008, « *La formulation des politiques publiques en univers décentralisé : quelles parallèles entre négociations internationales et les politiques de concertation locale ?* », Communication au séminaire LASER "Politiques publiques : outils et implications économiques".

THOYER, S., 2008, « *Le processus de négociation dans la gestion des ressources en eau* », in INRA Sciences Sociales N°4-5-6, Septembre 2008.

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

WADE, I., DAVID-BENZ, H., EGG, J., Janvier-Février, 2004, « *Information et régulation des filières maraîchères au Sénégal* », in Cahiers Agricultures, Vol. 13, N°1, 148-57.

WADE, I., 2009, "Système d'Information de Marché, coordination et gestion des risques dans les filières agricoles: cas des produits maraîchers au Sénégal », Thèse pour l'obtention du Diplôme de Doctorat

YIN, R., 1994, "Case study Research", in Sage Publication, INC.

<http://www.esoko.com>

<http://www.farmradio.org>

<http://infomarches.wikispaces.com>

<http://www.inter-reseaux.org/groupe-de-travail/organisations/article/regulation-des-marches-agricoles>

<http://www.ilo.cornell.edu/ilo/bookfr.html>

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS

ACRONYMES

INTRODUCTION..... 1

I. CONTEXTE D'ETUDE: LES CONTRAINTES DE LA FILIERE RIZ A MADAGASCAR 4

Section 1 : Instabilité du marché du riz à Madagascar..... 4

I.1.1 *Le déficit de la productivité rizicole malgache:*..... 4

a. Les facteurs déterminants des problèmes de la filière rizicole à Madagascar :... 5

b. Les problèmes d'instabilité des prix :..... 7

c. Instabilité de la filière liée aux problèmes de commercialisation : 8

d. Une denrée dépendante des échanges internationaux : 9

I.1.2 *Les problèmes de régulation du marché du riz à Madagascar: les défaillances des politiques agricoles:*..... 10

a. La période 1960-1980 : période du monopole de l'Etat 11

b. La période du désengagement de l'Etat (1980-1990) :..... 11

c. La période 90-2000: 12

d. Dans les années 2000:..... 13

Section 2 : Les nouvelles formes de coordination de la filière à Madagascar 15

I.2.1 *La nécessité d'une intervention hors marché :*..... 15

a. Les impacts de la crise intérieure de 2004 : la création de nouvelles formes institutionnelles de régulation du marché 15

b. La Plateforme de Concertation et de Pilotage de la filière riz (PCP-Riz) :..... 15

i. 2004: La période de lancement de la plateforme 15

ii. 2005: les premières réalisations..... 16

iii. Les objectifs de la PCP-RIZ:.....	16
c. L’Observatoire du Riz (OdR):	17
i. Rôle et objectifs de l’OdR :	17
ii. Le mode de fonctionnement de ce système d’information :.....	17
<i>1.2.2 La prise en compte des différentes parties prenantes dans la coordination de la filière :</i>	<i>18</i>
1. LES COLLECTEURS DE PADDY:.....	18
2. LES TRANSFORMATEURS:.....	19
3. LES DISTRIBUTEURS COMMERCANTS:.....	19
4. LES IMPORTATEURS:.....	20
 II. IDENTIFICATION DES ENJEUX DE L’ETUDE ET APPLICATION EMPIRIQUE.....	21
Section 1 : Les enjeux de la recherche	21
Section 2: Cadrage conceptuel	22
<i>11.2.1 La gouvernance par la concertation : une nouvelle forme de coordination institutionnelle et organisationnelle dans la gestion d’une filière</i>	<i>22</i>
a. Origines de la gouvernance:	22
b. Analyse conceptuelle de la gouvernance :	23
<i>11.2.2 La concertation comme gouvernance de la filière :.....</i>	<i>25</i>
a. L’approche théorique de la concertation :	25
1. Outil d’analyse : la concertation en tant que démarche participative.....	26
2. L’importance de l’information dans la concertation :.....	27
3. Intérêts de la concertation dans l’élaboration des politiques publiques.....	28
b. La deuxième approche théorique retenue: la théorie de l’action collective	29
1. Analyse conceptuelle de l’action collective :.....	29
2. Les contraintes de l’action collective : l’incertitude, le pouvoir.....	30
3. L’acteur dans l’action collective : le rôle de l’apprentissage.....	31
c. Hypothèses:.....	32

Section 3: Application empirique	33
<i>II.3.1 Cadre du stage :</i>	<i>34</i>
a. Cadre institutionnel du stage : l'Observatoire des Agricultures du Monde (OAM)	34
b. Présentation du terrain d'étude :	35
1. Antananarivo : insertion institutionnelle au sein de l'équipe d'accueil.....	35
2. Le Lac Alaotra : une zone à fort potentiel agricole.....	35
<i>II.3.2 Méthode de recherche</i>	<i>36</i>
a. Technique d'enquête:	37
1. Le cœur de la de la recherche sur le terrain : l'enquête.	37
2. La méthode de recherche et de collecte des données primaires : l'entretien.	39
3. La grille d'entretien:	39
4. La clôture du travail de terrain : la séance de restitution	40
b. Planning du stage:	40
c. Le travail de terrain:.....	41
 III. RESULTATS ET DISCUSSIONS	 43
Section 1: La Plateforme de Concertation pour le Pilotage de la filière Riz	43
<i>III.1.1 Emergence et organisation de la plateforme :</i>	<i>43</i>
a. Historique de la mise en place de la PCP-Riz :	43
b. Missions et objectifs:	44
c. Constitution de la plateforme:	45
d. Organisation générale de la plateforme :	47
<i>III.1.2 Le fonctionnement effectif de la PCP-Riz Nationale :</i>	<i>48</i>
a. Implication des acteurs:	48
b. Un problème d'asymétrie de pouvoir et de pouvoir de négociation :	51
c. Evaluation du processus de construction du consensus dans un espace de concertation :	52

d.	Historique des décisions prises au sein de la PCP-Riz nationale :	52
III.1.3	<i>Le fonctionnement de la PCP-Riz Régionale depuis 2009 :</i>	56
a.	Implication des acteurs au sein de la PCP-RIZ REG ALMAN :	56
b.	La diversité de perceptions de la plateforme par les acteurs :	57
c.	Evaluation du processus de prise de décision :	60
d.	Les problèmes rencontrés au sein de la plateforme REG ALMAN :	62
	Section 2 : Analyse, discussions et perspectives.....	64
III.2.1	<i>Analyse comparative des deux plateformes de concertation :</i>	64
a.	Des formes d'action collective plus ou moins contrastées :	64
b.	Les formes d'appropriation de l'objectif commun :	65
c.	L'apprentissage : moyen d'appropriation de l'objectif commun.....	66
d.	L'utilité de l'information:	66
e.	Utilité de la plateforme :	67
f.	Un rôle contradictoire de l'Etat :	68
III.2.2	<i>Perspectives de développement de la plateforme de concertation sur le riz à Madagascar :</i>	69
a.	Approche analytique de la plateforme :	69
1.	Force:	69
2.	Faiblesses:	70
3.	Opportunités:	71
4.	Menace:	71
b.	Perspectives ou recommandations de la réussite de la PCP-Riz :	72
	CONCLUSION.....	75
	ANNEXES.....	79
	BIBLIOGRAPHIE	92