



---

## **ESSAI D’EVALUATION D’UNE POLITIQUE PUBLIQUE A TRAVERS DU SYSTEME AGRICOLE MALGACHE**

**LAZAIMANANA Hajanirina Narcia**

Doctorante – UNIVERSITE DE TOAMASINA (MADAGASCAR)

---

### **Résumé :**

À Madagascar, le riz reste le premier produit agricole. Aliment de base, il occupe une place importante dans le secteur agricole. Il s'agit de la première activité économique en milieu rural en termes de volume. Comme toute autre politique de développement, les structures assurant la filière riz ont leurs propres objectifs. Mais le contexte actuel du sujet ne reflète pas la performance de cette politique. L'objectif de ce manuscrit est de fournir une explication plus pratique de la performance de l'intervention de l'État dans le secteur du riz à travers sa politique sectorielle. Pour mener à bien cette étude, nous avons réalisé une enquête auprès de trois cents (300) ménages rizicoles de la région d'Analanjirofo. Nos résultats ont montré que la majorité de la population dépend de la riziculture pour sa survie. De ce nombre, presque tous sont considérés comme des consommateurs potentiels de riz. Cependant, la production de ce produit diminue d'une année à l'autre, alors que son prix augmente. Cette situation est très remarquable entre l'année 2016 et 2018. Outre que le dysfonctionnement des systèmes au niveau de la politique générale de l'État, l'attitude et le comportement des riziculteurs rendent le développement de la filière compliqué.

**Mots-clés :** Evaluation, politique publique, agriculture, Madagascar, enquête.

### **Abstract**

In Madagascar, rice remains the main agricultural product. As a staple food, it occupies an important place in the agricultural sector. It is the first economic activity in rural areas in terms of volume. As with any other development policy, the structures ensuring the rice sector have their own objectives. But the current context of the subject does not reflect the performance of this policy.

The objective of this manuscript is to provide a more practical explanation of the performance of state intervention in the rice sector through its sectoral policy. To carry out this study, we conducted a survey of three hundred (300) rice-growing households in the Analanjirofo region.

Our results showed that the majority of the population depends on rice cultivation for its survival. Of these, almost all are considered potential consumers of rice. However, the production of this product decreases from one year to the next, while its price increases. This situation is very remarkable between the year 2016 and 2018. In addition to the dysfunction of the systems at the level of the general policy of the State, the attitude and behavior of rice farmers make the development of the sector complicated.

**Keywords:** evaluation, public policy, agriculture, Madagascar, survey.

**Digital Object Identifier (DOI):** <https://doi.org/10.5281/zenodo.19664759>

---

## 1 Introduction

De la pensée physiocratique aux écrits des auteurs contemporains, le secteur agricole reste un sujet important dans le développement économique. Madagascar est un pays à vocation agricole, où environ 80% de sa population vit dans le monde rural, dont près de 75% sont des agriculteurs. À Madagascar, le riz reste le premier produit agricole et occupe une place importante dans le secteur agricole. C'est la première activité économique en milieu rural en termes de volume. Le riz est l'aliment de base de la population malgache et est utilisé par environ 2.000.000 de ménages.

Considérant son importance et son caractère indispensable, le gouvernement malgache fixe ses objectifs pour le développement de ce secteur à travers la politique sectorielle. Au cours de chaque régime politique, ces objectifs n'ont presque jamais été modifiés, seules les stratégies et les actions à mener ont varié d'un dirigeant à l'autre.

Comme toutes les autres politiques publiques, la PDR (politique de développement rizicole) a des objectifs à court, moyen et long terme. Et sa capacité à les atteindre en fonction des priorités constitue des indicateurs de performance.

Actuellement, à Madagascar, le problème du riz (en termes de prix, d'offre et de production) reste un défi à long terme pour l'État. Malgré l'existence de mécanismes de régulation, le système de production et de distribution du riz constitue toujours une charge multiforme et influence la réussite des autres secteurs d'activité à Madagascar. La question qui se pose alors est la suivante : comment expliquer la sous-performance de la politique rizicole malgache ? Quels sont les paramètres associés ?

L'objectif de ce manuscrit est de fournir une explication plus pratiquée de la performance de l'intervention de l'État dans la filière riz à travers sa politique sectorielle. Ainsi, l'hypothèse de départ est la suivante : la contre-performance est liée à des insuffisances dans les actions entreprises. À cet égard, le plan de cet article suit le modèle IMMRED (Introduction, Méthode et Matériaux, Résultats et Discussion).

## 2. Méthode et Matériel

### 2.1. Méthodologie adoptée

Après des recherches bibliographiques et une visite des services concernés tels que la Direction Régionale de l'Agriculture d'Analanjirifo et les centres de services agricoles ou CSA des six districts de la région, nous avons

mené une enquête auprès de deux cents (200) ménages rizicoles de la zone d'étude. De manière générale, le critère d'inclusion reposait sur la condition d'être résident depuis au moins un an dans la zone cible et que la riziculture soit leur activité principale. Pour obtenir un échantillon représentatif, nous avons sélectionné au hasard 50 riziculteurs dans chaque district. Nous avons ainsi obtenu un échantillon de 300 ménages dans toute la région. Sur cette base, nous nous sommes adressés à la première personne disponible au moment de l'enquête, mais plus précisément au riziculteur rencontré, quel que soit son sexe, et ce jusqu'à la 50ème personne dans chaque district. Ainsi, les données recueillies ont été traitées sous Windows Word et Excel (version 2010) et les résultats bruts de l'enquête ont été analysés avec le logiciel SPSS, version 20.

## 2.2. Matériel utilisé

### 2.2.1. Présentation de la zone d'étude

Entourant le littoral-nord de l'ex-province de Toamasina, notre zone d'étude se situe au Nord Est de Madagascar. Cette région est limitée au Nord par le district d'Antalaha (Région SAVA), à l'Ouest par les districts de Mandritsara (Région SOFIA), d'Andilamena et d'Ambatondrazaka (Région Alaotra-Mangoro), au Sud par le district de Toamasina II (Région Atsinanana) et enfin à l'Est par l'Océan Indien. Remarquée par ses plantations de girofliers, Analanjirofo est une région vaste étendue sur une superficie de 22 384 km<sup>2</sup>, avec une densité de 38 habitants par km<sup>2</sup> en 2012. Elle est composée par six (6) districts, à savoir : Fénérive-Est (chef-lieu de la région), Vavatenina, Soanierana Ivongo, Sainte Marie, Mananara Nord et Maroantsetra.

**Tableau 1. Caractéristique géographique et démographique**

District	Superficie en km <sup>2</sup>	Nombre de la population	Position
Fénérive-Est	2 570	300 100	littorale
Mananara Nord	4 320	178 005	littorale
Maroantsetra	6 876	213 000	littorale
Sainte Marie	210	28 200	Littorale (île)
Soanierana Ivongo	5 204	142 500	littorale
Vavatenina	3 204	174 300	non littorale

Parmi les six districts d'Analanjirofo, Maroantsetra est le plus tendu, tandis que Fénérive-Est est le plus peuplé. Actuellement, une petite partie de la partie de la population a comme activité principale la riziculture pour chaque District de la région.

### 2.2.2. Principales structures de soutien au développement de la filière à Analanjirofo

Outre les possibilités intrinsèques offertes par la nature, la Région bénéficie de l'intervention de certains organismes ou projets qui jouent le rôle de structures d'appui au développement de l'activité agricole.

Tout d'abord, la circonscription du Service de l'Agriculture. Cette structure intervient dans le cadre du développement de l'économie agricole. Elle assume non seulement la fonction administrative reliant cette circonscription au Ministère mais aussi la fonction technique visant à promouvoir la productivité agricole par la mise en œuvre de la politique agricole adoptée par l'État.

Ensuite, il y a le projet d'appui au développement rural ou PSDR. Il s'agit d'un projet de la Banque mondiale lié à la mise en œuvre du Plan d'action pour le développement rural élaboré par le gouvernement malgache. Ses principaux objectifs sont d'augmenter la productivité et les revenus des petits agriculteurs, de soutenir le développement des organisations de producteurs et des groupes communautaires, et de réduire la pauvreté dans les zones rurales tout en préservant les ressources naturelles de base.

Ensuite, il y a le Centre de Services Agricoles ou CSA. Cette structure intervient dans le domaine de l'agriculture, que ce soit pour les cultures d'exportation et/ou les cultures vivrières. Elle fournit un appui technique et matériel. Elle organise la formation de groupes d'agriculteurs à une nouvelle technique de culture. Et son rôle principal est d'établir des relations entre les agriculteurs et les entreprises privées travaillant dans le développement rural.

Enfin, le centre de recherche "Foibe Fikarohana ampiarina amin'ny Fampandrosoana eny Ambanivohitra" ou FOFIFA. Ce centre mène des recherches techniques à travers des tests d'adaptabilité des variétés, l'amélioration des semences par l'hybridation, et des recherches pédologiques pour identifier le type de sol adapté à un type de culture donné. Il intervient également pour sensibiliser et mobiliser les agriculteurs afin qu'ils adoptent des techniques de culture nouvelles et adéquates.

### 3. Résultats

#### 3.1. Fluctuation de production et de prix

**Tableau 2. La production de paddy du riz irrigué ; année 2015**

Districts	Superficies (en ha)	Productions (en tonnes)		
		2016	2017	2018
Fénérive-Est	18 330	63 530	62 900	59 400
Maroantsetra	39 330	1 276 640	984 230	871 000
Mananara-Nord	6 190	19 880	18 470	17 600
Sainte-Marie	1210	3 610	3 200	3 200
Soanierana Ivongo	13 410	39 760	37 180	32 740
Vavatenina	19 080	63 690	61 710	54 990
Total	97 550	1 467 110	1 167 690	1 038 930

Source : Direction Régionale du Développement Rural Analanjirofo 2020.

Dans la région Analanjirofo, la production de paddy du riz varie d'une année à l'autre. La présente statistique montre que la courbe de production a une tendance à la baisse entre 2016 et 2018, qui sont respectivement 1 467 110 tonnes à 1 038 930 Tonnes. Cette situation a touché presque tous les districts de la région.

**Tableau 3. Fluctuation moyenne de prix de riz blanchi (quantité en kg et prix en Ariary)**

Année	2016	2017	2018
Prix	1500	1900	2200

Comme la production, le prix de riz blanchi se fluctue d'une période à l'autre, voir même d'une journée à l'autre. Entre 2016 et 2018, variation moyenne de ce prix est atteint jusqu'à 700 Ariary. Cette instabilité de prix est plus remarquable entre l'intersaison de vanille et girofle.

**Tableau 4. Catégorie de consommateur de riz**

Catégorie	Occasionnel	Potentiel	Total
Effectif	12	288	300
Proportion	4%	96%	100%

En termes de catégorie de consommation, la quasi-totalité des enquêtés sont tous des consommateurs potentiels du riz, comme la statistique nationale en la matière. Seul 12 sur 300 considèrent qu'ils sont des consommateurs de type occasionnel. Ces derniers sont généralement les ménages atteints de problèmes sanitaires comme le diabète, et ceux qui sont en classe aisées.

**Tableau 5. Avoir une autre activité de substitution avec la riziculture**

Réponse	Oui	Non	Total
Effectif	120	180	300
Proportion	40%	60%	100%

Plus de la moitié des enquêtés confirmait de n'a pas autre activité de substitution de culture de riz. Cela explique l'importance de cette filière, en tant qu'assureur alimentaire et activité génératrice de revenu d'une grande partie de la population.

### 3.2. Niveau de scolarité

**Tableau 6. Proportion des enquêtés suivant leur niveau d'instruction**

Niveau	Non scolarisé	Primaire	Secondaire	Universitaire	Somme
Effectif	84	120	81	15	300
Proportion	28%	40%	27%	5%	100%

L'enquête a pu révéler qu'environ 28% de la population ciblée n'a jamais été à l'école et seule 5% a terminé leurs études en niveau universitaire. Leur majorité s'est arrêté l'étude en niveau primaire, représenté environs de 40%

**Tableau 7. Avoir reconnaître l'existence de structure de développement rizicole**

Réponse	Oui	Non	Total
Effectif	105	195	300
Proportion	35%	65%	100%

Une grande partie de la population rurale ne reconnaît pas l'existence de structure de développement dans leur commune ou district. Seul 35% ont confirmé d'avoir reconnu les structures, surtout étatique pour la filière riziculture.

### 3.3. Pertinence de l'intervention de structure de développement rizicole

**Tableau 8. Avoir entendue au moins une action de sensibilisation rizicole**

Réponse	Oui	Non	Total
Effectif	84	216	300
Proportion	28%	72%	100%

Dans notre zone d'étude, peu de riziculteurs ont déjà entendue au moins une action visant la sensibilisation du secteur. Leur majorité ignore l'existence des mesures et actions menés par des organismes.

**Tableau 9. Avoir au moins une fois bénéficiaire de projet de développement rizicole**

Réponse	Oui	Non	Total
Effectif	102	198	300
Proportion	34%	66%	100%

Plus de la moitié des enquêtés ont confirmé qu'ils n'ont jamais reçus de bénéfice en termes monétaire ou technique sur le développement de leurs activités. Ils n'ont jamais participé à des formations quel que soit leur forme, concernant la riziculture.

**Tableau 10. Avoir bénéficié d'infrastructure agricole**

Réponse	Oui	Non	Total
Effectif	57	243	300
Proportion	19%	81%	100%

La quasi-totalité de la population ciblée de cette étude a confirmée qu'ils n'ont jamais bénéficié des infrastructures durant leur exploitation. Seulement 57 sur 300 riziculteurs ont utilisé les infrastructures, comme le barrage.

**Tableau 11. Catégorie des outils agricoles**

Réponse	Traditionnel	Semi-moderne	Moderne	Total
Effectif	219	75	6	300
Proportion	73%	25%	2%	100%

Comme partout à Madagascar, une grande partie des riziculteurs réalise encore les exploitations d'une manière traditionnelle. Peu d'entre eux utilise les technique semi-moderne ou moderne comme dans les pays émergents.

## 4. Discussions

### 4.1. Type de culture dans la région Analanjirofo

Dans la région Analanjirofo, la riziculture se pratique de différentes méthodes et technique. Mais le plus pratiqué est la riziculture pluviale et irrigué. La culture pluviale c'est une culture du riz, sans être immergé, et surtout dans un champ et non une rizière. On trouve cette culture sur des sols exondés, bien drainés, où l'alimentation hydrique est assurée exclusivement par des pluies, et par la capacité de rétention du sol. Elle est fréquemment cultivée sur des pentes raides ou des collines légèrement ondulées. Sur ces dernières, les agriculteurs défrichent une parcelle de terre, souvent de petite taille. À l'aide d'outils très simples, ils ne coupent généralement que les arbustes, les buissons et les petits arbres, sans toucher aux grands arbres, ce qui assure une bonne et rapide régénération de la végétation après l'abandon de la parcelle. Les agriculteurs brûlent ensuite toute cette végétation. Le brûlage est une étape très importante pour assurer le nettoyage de la terre, et une certaine limitation du volume des mauvaises herbes. Le moment est crucial ; le brûlage est généralement effectué au début de la saison des pluies. Alors que la riziculture irriguée est le type de culture le plus courant à Madagascar, comme dans la Région Analanjirofo. Elle nécessite des travaux d'aménagement plus importants pour acquérir une rizière plate. Les travaux de préparation du sol, jusqu'à la récolte du paddy, se composent de plusieurs étapes.

#### **4. 2. Dépendance de la population en riziculture**

Nos résultats montrent que la majorité de la population rizicole est dépendante de ce secteur pour subvenir à ses besoins. Une grande partie d'entre eux n'a pas d'autre activité génératrice de revenus. Cela rend fragile toute la problématique du développement agricole. En tant qu'aliment de base, la riziculture est aussi une forme de tradition, c'est-à-dire que si les parents sont riziculteurs, leurs enfants le seront aussi. Comme les pratiques traditionnelles se transmettent de génération en génération, la riziculture est parfois considérée comme la plus adaptée au milieu rural. Chaque famille a sa propre façon de faire des affaires.

#### **4.3. Baisse de production accompagnée par l'instabilité de prix**

Le tableau n°2 nous montre que de 2016 à 2018, la production de paddy a fortement diminué. Cela est dû soit aux catastrophes naturelles, soit à la réalité de la théorie des rendements décroissants (cf. David Ricardo, théorie des rendements décroissants). Ainsi, cette baisse de production est l'influence d'un dysfonctionnement de la politique de développement rizicole, car jusqu'à présent, Madagascar n'a jamais bien géré le système de production, comme dans le système d'approvisionnement. Alors que l'objectif de toutes les politiques et stratégies adoptées dans le pays (comme le Madagascar Action Plan ou MAP) ont porté sur l'amélioration et l'augmentation du produit riz. Par ailleurs, le paramètre prix est également un élément très fragile sur le marché du riz à Madagascar. Comme le montre le tableau 3, en l'espace de trois ans, la variation moyenne du prix du riz dans cette région a atteint jusqu'à 900 Ariary. Ce problème d'instabilité, reflétant la tendance à la hausse du prix, influence le niveau d'inflation, car le riz est une nécessité absolue dans cette région. Peu de personnes arrivent à le substituer par un autre produit comme le maïs. Ainsi, l'augmentation du prix du riz aura un impact sur la propension marginale du ménage à consommer d'autres produits, et cela affecte le niveau de la demande de consommation globale. Parmi les objectifs de la politique de développement rizicole, la stabilité du prix du riz reste un défi majeur pour le gouvernement malgache.

#### **4.4. Faiblesse du niveau de scolarisation des riziculteurs aggravée par défaillance publique-privée**

Comme le montrent nos résultats, la majorité des répondants ne sont pas scolarisés. Ils n'ont jamais été à l'école. Il est certain que le niveau d'éducation a une influence sur le comportement et les attitudes des riziculteurs. En termes de décisions et de rationalité, ils ont dans la plupart des cas rencontré des difficultés, car leur capacité d'analyse du processus foncier, par exemple, est assez faible. Ainsi, dans leur majorité, les riziculteurs de cette région pratiquent encore l'existence du "fady" ou tabou. Certains jours sont sacrés et on ne peut pas travailler. Certains ménages ne travaillent que 3 jours sur 7 dans la semaine. Cette pratique ancestrale rend encore l'ensemble de la population improductive.

De plus, l'échec des structures de développement rizicole dans cette région, comme à Madagascar, influence et complique la situation. De sa conception à sa réalisation, la politique de développement rizicole n'a jamais pu atteindre les objectifs préalablement fixés. Cette contre-performance s'explique généralement par (i) l'incohérence des actions entreprises, (ii) le manque de considération des principaux acteurs de la filière et surtout la mauvaise gouvernance.

#### 4.5. Perspectives d'avenir

Face à cette situation, notre perspective est avant tout la redéfinition de la politique de l'Etat en matière de développement de la riziculture. Celle-ci doit prendre en compte les variables qui expliquent l'échec dans ce secteur, et doit être plus réaliste par rapport au monde rural. Ainsi, le niveau d'instruction de l'ensemble des riziculteurs étant relativement faible, des mécanismes de communication et de sensibilisation doivent être installés au niveau des structures locales liées au développement agricole.

De même, l'État et/ou les structures concernées doivent sensibiliser le monde rural à la promotion d'autres activités génératrices de revenus et faciles à pratiquer. Ceci peut réduire la dépendance de la population à la riziculture. En ce qui concerne l'instabilité des prix, l'État, à travers les ministères concernés, devrait retracer le système de régulation à travers la politique de distribution des produits de manière plus objective.

#### 5. Conclusion

Comme toute autre politique, la politique de développement rizicole a ses propres objectifs. La réalité a montré que ceux-ci n'ont jamais été atteints, que ce soit en termes de production, de prix ou de distribution. Outre le dysfonctionnement des structures existantes, la forte dépendance de la population vis-à-vis de la filière, l'adoption de pratiques archaïques et le niveau général de scolarisation rendent plus complexe la problématique de la gestion du riz dans la région Analanjirofo. Ainsi, l'État doit restaurer les structures de sensibilisation et de mobilisation de la population cible afin de mieux s'adapter à la réalité. La question se pose donc : est-il nécessaire d'importer du riz à Madagascar, compte tenu de son potentiel agricole ?

#### REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- [1] Annuaire statistique 2017, Direction régionale de l'agriculture Analanjirofo, 54 pages.
- [3] Griffon M, Henry P, Lemelle J, (1991), « *la politique agricole et alimentaire en Afrique, collection méthodologie* ».225p
- [4] Kaldor N.,«Economic Stability and Growth. A Memorandum Submitted to the Committee on the Working of the Monetary System», Essays on Economic Policy, vol.1, 1958, 630 pages
- [5] Lewis A., «Economic Development with unlimited Supplies of Labour », The Manchester School, vol.22, May 1954, pp 139-191.
- [6] Radimilahy M. A., BELA C., Vavisoa A., Bola A. A., Razafintsalama R. L., Bemarina A. J. (2020), « performance de la politique de lutte contre la déforestation à Madagascar (cas de la région Analanjirofo) », Revue des Sciences, de Technologies et de l'Environnement, Édition : Spéciale Université d'ÉTÉ, volume 3, ISSN : 2709-8192-1. <https://portal.issn.org/resource/ISSN/2709-8192>.