

Fermes d'État et développement rural

BIEN que les thèmes du développement rural en Afrique subsaharienne soient parmi les plus controversés, on ne peut qu'observer une continuité avec la période coloniale : un rôle de premier plan pour les grandes et moyennes entreprises.

Depuis la proposition par W. Arthur Lewis (1954) d'un modèle économique composé de deux secteurs — l'un fondé sur des technologies « modernes », l'autre sur des technologies « traditionnelles » — la force de ce paradigme est devenue telle que même ses critiques n'évitent pas son attraction, finissant par adopter l'un de ses deux termes.

Le Mozambique, avec son expérience de fermes d'État, de coopératives rurales et de villages communaux, est l'objet de débats qui ne font pas exception à cette tendance.

On en vient ainsi à considérer comme secondaire la coexistence des diverses formes d'organisation socio-économiques et les rapports d'articulation découlant de cette coexistence. Cet article veut analyser, à partir du cas mozambicain, certaines des potentialités de cette articulation dans les zones rurales, en soulignant notamment le rôle joué par l'entreprise publique (1).

Fermes d'État et économie domestique : une polémique mal engagée

Au Mozambique, plus de 80 % de la population vit à la campagne et, dans des conditions normales, une partie substantielle du PIB et des exportations est d'origine agricole (*Direcção nacional de estatística*, 1987), ce qui montre l'importance de la question agraire dans le développement du pays.

Cette question est rendue complexe en raison non seulement des difficultés propres à la structure productive et des insuffisances du réseau de commercialisation rurale, mais aussi des destructions et de l'instabilité résultant de la guerre.

En effet, à partir de 1974 — du fait de la crainte qu'inspirait la prochaine indépendance sous la direction du FRELIMO — la grande majorité des 4 500 entreprises agraires qui existaient dans les zones rurales, ainsi que le réseau de milliers de petits magasins faisant l'essentiel du commerce avec les paysans, commencèrent à être abandonnés par leurs propriétaires presque tous d'origine étrangère.

Composé d'instituts à vocation de soutien technique, d'expansion et de commercialisation de biens essentiels tels que le coton, le réseau d'« extension rurale », créé par l'État colonial pour l'encadrement des paysans, fut également anéanti.

Le processus de reconstruction de la structure productive et du réseau de commercialisation, lent, conflictuel et porteur d'erreurs, mais progressif jusqu'en 1981, fut marqué au contraire, à partir de cette date, par un recul dans tout le pays, causé par les actions de « banditisme armé » soutenu par Pretoria après l'indépendance du Zimbabwe en avril 1980. Ces actions, avant tout situées dans les zones rurales, sabotèrent la production des entreprises et atteignirent avec une violence particulière les paysans, les empêchant de cultiver régulièrement leurs champs, causant la destruction des infrastructures commerciales et l'insécurité des voies de communication ; ainsi furent provoquées des migrations forcées, créant ou aggravant les situations de famine (2). L'étude des politiques économiques agraires présente donc une spécificité qui n'existerait pas si le processus se déroulait dans des conditions de paix et de stabilité sociales.

Les diverses — et parfois divergentes — analyses sur le développement rural au Mozambique reconnaissent toutes la complexité du problème et l'importance des facteurs liés à la guerre. Elles ne dépassent cependant pas souvent le stéréotype de l'opposition entre l'État et les paysans, ou entre secteurs « étatique » et « domestique ».

C'est notamment le cas de Ch. Verschuur et de ses co-auteurs qui, abordant le cas mozambicain, s'interrogent :

« L'option d'un développement endogène, autocentré, est-elle compatible avec le développement d'une agriculture étatique, fût-elle peu importante en surface ? Les rapports d'exploitation entre fermes d'État et paysannerie peuvent-ils être, sinon éliminés, du moins en voie de disparition sans mettre en cause l'existence même

(1) Sur ces aspects, outre W. Arthur Lewis, 1954, cf. J. Harriss, 1985, p. 37 ; John R. Nellis, 1986, p. 9 ; Banque mondiale, 1984, p. 37.

(2) Sur la nature et les objectifs du « banditisme armé », voir J. Saul, 1987.

des premières ? » (1985, p. 92) et plus loin, ils affirment : « *Cette lutte s'est manifestée à travers les deux voies de développement de l'agriculture — l'agriculture paysanne ou les grandes entreprises étatiques — (...)* » (*ibid.*, p. 178).

Pourtant, toute tentative pour discuter la dynamique de l'articulation entre les diverses formes d'organisation rurale et ses rapports avec la politique économique ne devrait pas ignorer le rôle souvent primordial de l'entreprise, qu'elle soit privée ou d'État. Au Mozambique, cet aspect est d'autant plus important que dans les zones rurales, l'entreprise est souvent la principale, sinon l'unique organisation existante capable d'établir des liaisons entre le sommet et la base.

Au cours d'une récente enquête effectuée auprès de l'ensemble des entreprises étatiques agraires en activité — dont les résultats sont encore soumis à traitement (3) — nous avons été frappés de constater que, d'une façon générale, il existait chez les responsables une nette réticence au développement de liens économiques locaux.

A la question : « Les rapports économiques avec le secteur domestique, coopératif et les petites entreprises au niveau local ont-ils été pour l'entreprise un poids financier et une perte de temps et de matériel, ou une source de revenus et de résolution de problèmes ? », la plupart des réponses ont retenu la première hypothèse.

Cependant, à une autre question qui demandait : « Considérez-vous utile d'élargir les activités de l'entreprise vers d'autres domaines où se réalisent des affaires plus lucratives dans la région ? », la majeure partie des dirigeants d'entreprises consultés a répondu par l'affirmative.

Ces réponses révèlent un jugement pessimiste des faits, qui va de pair avec une ouverture à l'établissement de nouveaux rapports et activités. Bien qu'apparemment contradictoires, elles trouvent leur explication non seulement dans les différences régionales ou dans l'utilisation de divers modes de gestion et de stratégies des firmes, mais également dans le système de planification implanté dans le pays.

Sur le plan méthodologique, ce système considère l'existence de quatre secteurs sociaux — étatique, privé, coopératif et domestique —, et traite chacun d'eux différemment. Au sein de cette nomenclature, ont été également créés divers niveaux de planification et de contrôle : le niveau national, comprenant les entreprises étatiques et privées dont la production était considérée comme « stratégique » ; le niveau ministériel, avec les firmes de grande et moyenne

(3) Enquête faite en avril 1987 sur l'univers des entreprises agraires sous tutelle du ministère de l'Agriculture.

dimension ou dont l'activité était jugée importante pour l'ensemble du pays ; les niveaux de province et de district, groupant des entreprises de petite dimension dont l'activité était considérée comme régionale, enfin les coopératives et le « secteur domestique ».

Partiellement en raison de leur insuffisance, les ressources matérielles et financières ainsi que le personnel qualifié disponible ont été concentrés dans les seules entreprises et autres organismes de niveau national. Cette politique, conjuguée à la concentration des mécanismes de planification et de contrôle central sur les mêmes entités, a entraîné une séparation de facto entre grandes et moyennes entreprises, d'une part, et petites entreprises, coopératives et « secteur domestique », d'autre part. Ainsi, c'est bien une pratique dualiste qui a été implantée, avec la division entre les secteurs « moderne » et « traditionnel », en ce qui concerne la gestion du développement rural, malgré l'existence de discours et d'orientations plus globalistes (4).

Dans cette logique de fonctionnement, les rapports économiques des grandes et moyennes firmes étatiques et privées s'établissent de façon verticale. Leurs liaisons commerciales, techniques ou financières se développent avec les organismes étatiques et d'autres entreprises normalement basées dans les villes. Les flux d'approvisionnement en biens et écoulement de la production, les flux d'achats de biens de consommation, les flux d'information et de contrôle de gestion, et bien d'autres, s'établissent presque exclusivement entre le sommet et la base. Ce cadre de rapports induits par les circonstances, mais aussi par les modèles de gestion macro-économique utilisés, a contribué à la consolidation d'enclaves de technologie « moderne » dans les zones rurales — sauf pour les importants flux d'emplois locaux, créés par le fonctionnement des entreprises.

Quant à la paysannerie, elle fut dès le début indifféremment appréhendée comme « secteur domestique » à vocation de réserve de main-d'œuvre et d'approvisionnement d'excédents commercialisables, au travers des flux monétaires-mercantiles générés par l'achat/vente réalisé par les firmes de commerce. On partait de l'hypothèse que la paysannerie produirait automatiquement sa propre subsistance, essentiellement par ses « propres forces », et qu'elle serait absorbée au fur et à mesure que la coopération et la formation de nouvelles entreprises progresserait dans les zones rurales (*Plano Prospectivo Indicativo-linhas fundamentais*, p. 15).

(4) Les auteurs qui étudient l'expérience mozambicaine signalent fréquemment l'existence de différences entre décision et concrétisation des mesures de politique économi-

que. Voir le document nourri d'exemples de telles différences et dans lequel la priorité à la production du « secteur domestique » est établie, dans FRELIMO, 1976.

Le cas de la Maragra

Pour illustrer ce propos, prenons l'exemple des rapports entre l'entreprise Maragra et les petits producteurs de la région de Manhiça, de 1983 à 1985 (5). Cette zone, caractérisée par de forts mouvements migratoires vers la capitale et vers les mines de l'Afrique du Sud, avait comme principales activités économiques la culture des agrumes, bananes, patates douces et noix de cajou, le commerce clandestin de l'eau-de-vie et de la canne à sucre, et les activités de transport de passagers et de marchandises.

La Maragra, située à 80 km au nord de la ville de Maputo, était une entreprise agro-industrielle sucrière, placée sous le contrôle de l'État, comprenant un espace d'irrigation d'environ 7 000 ha de canne à sucre, un peu plus de 1 600 ha pour d'autres productions et une moyenne annuelle de près de 5 000 travailleurs.

Malgré sa grande dimension et ses infrastructures disponibles (6), la Maragra avait, vers 1983 des relations réduites avec les autres agents économiques de la région. En effet, au-delà d'activités d'embauche de la force de travail et d'actions sporadiques de location et prêt de matériaux et d'équipements, l'entreprise n'avait pas de relations commerciales avec les paysans, les coopératives ou les entreprises de sa région, acquérant ainsi une nature de quasi-enclave. L'essentiel de ses rapports économiques, techniques et financiers était réalisé avec des entreprises et des organismes extérieurs à la région, principalement Maputo. Tel était le cas des ventes du sucre, des achats de facteurs de production ou de biens de consommation, des réparations de matériel et des opérations bancaires de crédit.

Un des principaux problèmes de la Maragra — d'ailleurs commun à la plupart des entreprises rurales au Mozambique — était l'instabilité et la faible productivité de la force de travail. Au-delà de la nature saisonnière et semi-rurale de la majeure partie de la main-d'œuvre ouvrière employée, ceci était aggravé par de fortes carences alimentaires (7).

Pour résoudre cette situation, les entreprises agraires déviaient couramment une partie de leurs ressources (moyens productifs et de gestion) vers la mise en valeur et l'expansion future de leurs

(5) Cette étude de cas se base sur des documents de l'entreprise, ainsi que sur des informations et l'expérience personnelle que j'ai pu avoir directement sur le terrain.

(6) L'entreprise possédait des ateliers d'irrigation, métalliques et mécaniques, une fonderie, une forge, un chantier de construction, plus de 100 machines agricoles et voitures avec un atelier de réparations, divers

magasins et boutiques et neuf quartiers d'habitation avec environ dix mille personnes (Maragra, 1984, p. 6).

(7) En moyenne, à ce moment là, chaque travailleur avait un quota mensuel de 2 kg de riz, 3 kg de farine de maïs, 4 kg de sucre, 0,3 litre d'huile alimentaire et 0,15 kg de savon (Maragra, 1984, p. 10).

propres champs vivriers, ce qui rendait souvent difficile leur production principale et accentuait leur nature d'enclave.

Non seulement cette stratégie était insuffisante pour pourvoir aux besoins et augmentait les coûts de fonctionnement, mais elle négligeait aussi significativement les possibilités d'articulation des politiques de production, ainsi que les potentialités de l'établissement de liens économiques avec d'autres producteurs.

Dès 1983, quelques modifications furent introduites au niveau du pays dans ce scénario (8). Dans le cas de la Maragra, ce furent les liens créés avec des producteurs locaux.

La Maragra et les petits éleveurs

Le district de Manhiça possédait des abreuvoirs spéciaux pour combattre la tique du bétail, auprès desquels avaient lieu fréquemment des foires de commercialisation. Dans le schéma d'organisation du secteur de l'élevage du ministère de l'Agriculture, ce genre de commerce était attribué à un organisme étatique — le GAPCOM. Or en 1983, les foires de bétail avaient perdu toute régularité par manque de capacité du GAPCOM et parce que les lieux de commercialisation étaient des zones de guerre. Ce fait, conjugué à la forte carence en viande vendue aux circuits commerciaux légaux, a conduit la Maragra qui n'avait pas de troupeaux de bétail, à intervenir dans ce circuit commercial après l'accord du GAPCOM.

La Maragra endossait ainsi la responsabilité du contrôle de deux des abreuvoirs : elle y fit des foires périodiques, au cours desquelles, aux prix officiels et dans des termes d'échange proches de ceux pratiqués par le GAPCOM (9), elle réalisa son propre commerce par le biais d'un système de semi-troc. Selon ce système, le vendeur de bétail pouvait acheter, sur place, une certaine quantité de biens de consommation et d'instruments agricoles. Comme résultat des activités réalisées, de 1983 à 1985, l'entreprise a pu acheter 420 bovins, 640 caprins, 250 cochons et 3 300 volailles. Ces acqui-

(8) Les politiques agraires ont été l'objet de fortes critiques et de modifications après la réalisation du IV^e Congrès du FRELIMO en 1983. Dès lors, avec un processus de décentralisation, des encouragements ont été donnés à la production privée et « domestique », à travers la libéralisation des circuits commerciaux, l'augmentation des prix au producteur et la distribution de terres fertiles à des entités privées, aux membres des coopératives et aux paysans. Ces mesures qui vont de pair avec celles du « programme de réhabilitation économique » entrepris par le gouvernement dès le début 1987, ont con-

duit, malgré la guerre, à quelques améliorations des indicateurs économiques à partir de 1986.

(9) Par exemple, pour chaque bovin, le vendeur pouvait acheter 30 kg de sucre, 40 kg de farine de maïs, 40 kg de maïs, 6 kg de savon, 20 litres de pétrole d'éclairage, 6 piles pour radio, 4 pièces de tissu, ainsi qu'une quantité variable d'instruments agricoles, en fonction des arrivages. A l'exception du sucre, les autres biens provenaient d'achats faits par la Maragra aux magasins du GAPCOM.

sitions permirent de dépasser une situation de carence presque totale et menèrent à une certaine régularité dans l'approvisionnement en viande des réfectoires de l'entreprise.

Quant aux petits éleveurs, ceux-ci ont pu acheter un total de 46,7 tonnes de farine de maïs, 16,8 tonnes de maïs, 42,5 tonnes de sucre, 8 400 litres de pétrole d'éclairage, 4,3 tonnes de savon, 2 500 piles de radio et 1 700 coupons de tissu, outre un nombre non spécifié d'instruments agricoles (houes, faucilles, herbes, char-rués, etc.). Ces achats permirent l'approvisionnement des paysans en biens de consommation et en instruments de travail, auxquels ils n'avaient pas accès facilement.

La Maragra et les artisans-pêcheurs

La Maragra est située à 20 km à vol d'oiseau de la côte de l'Océan Indien. Malgré cela, l'approvisionnement en poisson était jusque-là uniquement fait par des achats aux entrepôts frigorifiques de Maputo d'un quota mensuel — très incertain — de 0,5 tonne de poisson congelé.

Cette situation put être sensiblement modifiée après l'établissement de contacts avec des artisans-pêcheurs qui opéraient dans une zone dénommée Mucize, traditionnellement riche en poisson mais abandonnée, faute d'infrastructures et de réseau de commercialisation. Ces contacts furent réalisés dans un cadre plus élargi, qu'il est intéressant de rapporter, puisqu'il fut nécessaire de faire intervenir les autorités administratives de l'État, tant au niveau national qu'à l'échelon local, pour que ce genre de rapports puisse fonctionner sans trop de problèmes (éventuellement posés par ces mêmes autorités). Ainsi, on dut obtenir l'autorisation des institutions de tutelle du secteur de la pêche artisanale pour que la Maragra puisse acheter du matériel de pêche dont la vente était sous contrôle de l'État.

Ensuite, on se mit d'accord avec les autorités locales sur les conditions des opérations de commercialisation. Celles-ci comprenaient la revente d'une partie de la prise achetée par la Maragra sur le marché de la région de Mucize, c'est-à-dire le poisson plus petit et meilleur marché, par conséquent à la portée des paysans des environs. On évitait ainsi que l'achat global des prises ne profitât qu'aux travailleurs de la Maragra, ce qui aurait probablement entraîné des tensions avec le paysannat local.

Enfin, l'accord établi avec les pêcheurs était fondé sur les termes suivants :

— strict respect de la loi et donc nécessaire utilisation des prix officiels comme prix de référence, aussi bien pour le poisson des pêcheurs que pour les biens de consommation et outils de pêche à vendre par l'entreprise ;

— possibilité pour chaque kilo de poisson vendu par les pêcheurs d'acheter à la Maragra le même poids en biens de consommation (provenant des quotas d'approvisionnement de l'entreprise auprès des centrales d'achats de Maputo) (10) ;

— engagement de l'entreprise d'acheter, à Maputo, des outils de pêche destinés à être revendus sans bénéfice aux pêcheurs.

Cet accord a fonctionné avec environ 30 pêcheurs organisés en 6 groupes (4 de pêche au filet et 2 de pêche à la ligne), les premiers opérant en petits bateaux artisanaux privés et les derniers opérant d'une façon associative.

Par ce système, de 1983 à 1985, ont été achetées par l'entreprise et revendues aux travailleurs ou utilisées dans les réfectoires, 42 tonnes de poisson, malgré les crues du fleuve Incomati qui ont coupé l'accès à la mer pendant le premier semestre de chaque année. Quant aux pêcheurs, ils ont pu acheter, au-delà de la totalité de leurs besoins en outils de pêche — filets, hameçons, lignes, planches et goudron — 39 tonnes de sucre, de maïs et de farine de maïs, et 3 tonnes d'autres biens de consommation.

L'État : un rôle indispensable... à inventer ?

Un aspect important de ces exemples est celui des motivations micro-économiques qui ont conduit l'entreprise et les paysans à établir leurs rapports commerciaux locaux.

La Maragra a développé ces rapports horizontaux comme moyen de stabilisation de la force de travail. Par ailleurs, les frais des opérations de vente/achat étaient couverts par la revente des biens acquis. Ils représentaient donc les meilleures options pour l'entreprise. Par exemple, dans le cas de la viande, face aux deux possibilités — création d'un troupeau ou achat du bétail dans les foires —, c'est la seconde option qui a été prise, parce qu'on obtenait des résultats à des coûts plus bas et plus rapidement. Dans le cas du poisson, entre engager des pêcheurs salariés et investir en embarcations de pêche, ou utiliser les mécanismes commerciaux décrits ci-dessus, la dernière hypothèse a été choisie pour les mêmes raisons.

En ce qui concerne les paysans, les opérations commerciales eurent lieu conformément à leurs propres intérêts et en application de leurs commandes (ils n'ignoraient pas, toutefois, que les possibilités de choix de marchandises étaient assez limitées).

(10) L'entreprise assurait une vente d'un minimum de 300 kg de biens de consommation, indépendamment des quantités de poisson, pour éviter le probable exode des pêcheurs vers d'autres zones. Les prix utili-

sés jusqu'au mois de mai 1985 étaient, en *meticais* (mts), les suivants : 25 mts pour la farine de maïs ; 16,50 mts pour le sucre ; 150 mts, 75 mts et 50 mts pour les trois qualités de poisson.

Aussi, dans les deux cas, les bases du système commercial ont été établies avec quelques modifications postérieures (11) par des négociations préalables (dans lesquelles se discutaient la structure et les termes d'échange en quantités, étant donné que les prix étaient imposés par la législation en vigueur).

On peut déduire plus généralement de ces exemples que, dès que les intérêts des entreprises — publiques ou privées — et ceux des paysans sont simultanément satisfaits, il devient bel et bien possible pour l'État, par des politiques adéquates, de stimuler et d'orienter efficacement les rapports économiques au niveau de la base.

L'intervention de l'État dans le processus de transformation agraire n'est cependant pas souhaitée par tous les auteurs. C'est le cas, par exemple, de Gavin Williams qui affirme en 1976 :

« En matière de politique économique, la priorité doit être donnée à l'augmentation de la production alimentaire. On n'y arrivera pas par une intervention dirigiste de l'État sur les producteurs, mais uniquement en encourageant l'initiative des paysans, fondée sur leur propre expérience, leur volonté d'améliorer leurs propres conditions d'existence et de défendre leurs propres intérêts face aux exigences de l'État, fût-il révolutionnaire » (12).

Le problème posé par ces analyses est que, tout en constatant l'opposition d'intérêts entre les groupes sociaux qui dominent l'appareil d'État et les paysans pauvres, elles ne tirent aucune conclusion sur la nécessité de changer la nature du pouvoir, mais veulent plutôt mettre les paysans hors de la portée de l'action des politiques étatiques interventionnistes. Cela ne fait que poser le problème de savoir quel est le type de société dans lequel les paysans seraient indépendants de l'action des politiques étatiques !

Pourtant, l'étude de la matrice des rapports économiques au niveau de la base et la recherche des mécanismes les plus adéquats d'encadrement macro-économique et de gestion de ces rapports ou, plus concrètement, de l'articulation entre l'État, les entreprises et les paysans, offre bien à la théorie un terrain fertile de méthodologies, de modèles et de stratégies de développement rural !

Fernando Jorge Cardoso

Faculté d'Économie

Université Eduardo Mondlane de Maputo

(Octobre 1987)

(11) Par exemple, à partir de la fin de 1985, pour compenser les bas prix officiels d'achat pour le bétail, les quantités de sucre

et de farine de maïs à fournir par bovin montèrent à 50 kg pour chacun des biens.

(12) Cf. J. Harriss, 1985, p. 395.

BIBLIOGRAPHIE

- BANQUE MONDIALE, *Towards Sustained Development in Sub-Saharan Africa : A Joint Program of Action*, Washington, The World Bank, 1984, 102 p.
- BANQUE MONDIALE, *Mozambique : An Introductory Economic Survey*, Washington, The World Bank, 1985, 184 p.
- DIRECÇÃO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, *Informação Estatística 1986*, Maputo, Direcção Nacional de Estatística, 1987, 48 p.
- FRELIMO, « Documentos da 8a Sessão do Comité Central do Frelimo », Maputo, Frelimo, 1976, 174 p.
- FRELIMO, « Relatório do Comité Central ao IV Congresso da Frelimo », Maputo, Frelimo, 1983, 121 p.
- J. HARRISS, *Theories of Rural Development and Agrarian Change*, London, Hutchinson University Library, 1985, 409 p.
- W. ARTHUR LEWIS, « Economic Development with Unlimited Supplies of Labour », *Manchester School of Economic and Social Studies*, XXII, (2), pp. 139-191.
- MARAGRA, *Relatório à 9a reunião geral de trabalhadores*, Maragra, 1984, 28 p., multigr.
- MARAGRA, 1985a, *Relatório à 10a reunião geral de trabalhadores*, Maragra, 1985, 21 p., multigr.
- MARAGRA, 1985b, *Relatório de entrega da empresa*, Maragra, 1985, 10 p., multigr.
- MARAGRA, *Relatório à 11a reunião geral de trabalhadores*, Maragra, 1986, 21 p., multigr.
- J. R. NELLIS, *Public Enterprises in Sub-Saharan Africa*, Washington, World Bank Discussion Papers, (1), 1986, p. IX, 66 p.
- PLANO PROSPECTIVO INDICATIVO-LINHAS FUNDAMENTAIS, « Linhas fundamentais do projecto do plano prospectivo indicativo para 1981-1990 », Maputo, Documents de la 8^e session de l'Assemblée populaire, 1981, 38 p.
- J. SAUL, *Development and Counter-Development Strategies in Mozambique*, Communication présentée à une conférence en Norvège, 1987, 60 p., multigr.
- E. SCHUMACHER, *Small is Beautiful*, Publicações D. Quixote, Lisboa, 1980, 296 p.
- C. VERSCHUUR et al., *Mozambique : dix ans de solitude...*, Paris, L'Harmattan, 1985, 182 p.
- G. WILLIAMS, « Taking the Part of Peasants : Rural Development in Nigeria and Tanzania », in J. Harriss, *op. cit.*, 1985, pp. 381-395.