



## « UNION GÉNÉRALE DES COOPÉRATIVES AGRICOLES DE MAPUTO »

Maputo, Mozambique

*Période de mise en œuvre : 1980 (mis en place) | Étude de cas rédigée en 2010*

L'Union Générale des Coopératives Agricoles de Maputo (UGC, 1980) possède une dimension multisectorielle, enracinée parmi les couches les plus pauvres de la société, et s'affirme comme un système basé sur les principes de l'autogestion. Sa philosophie de croissance se fonde sur le principe de la nécessité de créer les conditions économiques et sociales appropriées pour permettre aux membres des coopératives, pour la plupart des femmes, d'avoir accès et de contrôler les ressources économiques et sociales, par le biais de formations à la prise de décision menant à une amélioration du développement économique et social. Le contexte dans lequel est née l'UGC –pendant la période de l'indépendance– a été favorable à son développement, puisqu'à ce moment, l'État soutenait le mouvement coopératif. À cette époque, la zone périphérique verte de Maputo, fertile et productive, était occupée par d'innombrables coopératives qui tentaient de donner corps à la politique locale en développant la capacité d'agir (les pouvoirs) des individus qui résidaient dans les villes.



L'**Observatoire villes inclusives** a été lancé en 2008 par la Commission inclusion sociale, démocratie participative et droits humains dans le but de créer un espace d'analyse et de réflexion sur les politiques locales d'inclusion sociale. L'initiative a été développée avec le soutien scientifique du professeur Yves Cabannes (University College London) et du Centre d'études sociales (CES) de l'université de Coimbra. À l'heure actuelle, l'Observatoire contient plus de soixante études de cas développées principalement entre 2008 et 2010. Bien que nombre de ces études fassent référence à des politiques déjà finalisées, elles ont encore beaucoup à offrir : de la capitalisation des connaissances acquises par d'autres gouvernements locaux à la découverte de moyens alternatifs pour relever les défis locaux sur l'inclusion sociale.

## Contexte

### *Contexte local*

La ville de Maputo – capitale du pays– jouit du statut de province et de celui de gouvernement local ou district. Cette ville est aussi le principal centre économique du pays.

Le gouvernement de ce territoire est issu d'un processus électoral. En termes d'organisation administrative, la municipalité se divise en sept gouvernements locaux<sup>1</sup> : KaMpfumo, Nlhamankulu, KaMaxaquene, KaMavota, KaMubukwana, KaTembe y KaNyaka, qui recensent une population de plus d'un million d'habitants<sup>2</sup>.

Le conseil municipal se compose d'un maire élu au suffrage universel direct, égalitaire, à bulletin secret par les électeurs résidant à Maputo, et ce pour un mandat de cinq ans. La direction de ce gouvernement local se compose également de 15 conseillers municipaux désignés par le maire et qui sont des personnes de confiance en termes politiques et personnels de celui-ci<sup>3</sup>.

Le Mozambique étant considéré comme un pays en voie de développement, les indicateurs sociaux de la ville de Maputo, bien qu'elle se distingue des autres régions du pays, se situent encore en-dessous du niveau espéré de qualité de vie. Par exemple, le revenu national brut (RNB) par habitant est d'environ 942 meticaïs, ce qui équivaut à environ 36 dollars américains.

Par ailleurs, on observe une prédominance du commerce parmi les principaux secteurs de l'économie, avec près de 30 % du volume des transactions. Alors qu'il existe une forte présence des structures informelles dans le domaine économique, les indicateurs disponibles dévoilent qu'en termes d'emploi, près de 14 % des travailleurs informels proviennent de l'agriculture. Comme le démontre le taux de chômage, les plus touchées sont les femmes qui subissent un taux de chômage de près de 44,2 %.

Quant à la ceinture verte du « Grand Maputo », elle se compose de deux communes : celle de Maputo et celle de Matola, et comprend un total de 1,8 millions d'habitants, dont près de 40 000 sont directement impliqués dans la production et la commercialisation de produits agricoles des Zones Vertes<sup>4</sup>.

### *Contexte gouvernemental et décentralisation*

Le Mozambique est une république de type présidentiel dont le gouvernement est composé par le parti politique obtenant la majorité parlementaire. En termes de pouvoir local, le pays se compose de 43 gouvernements locaux. Les structures de pouvoir local ont été introduites dans le pays à la fin des années 90, quand le pays est devenu une démocratie multipartite.

Suite à l'indépendance en 1975, les mesures du gouvernement du Mozambique se sont fondées sur la restructuration sociale, politique et économique, se basant sur une option de développement soutenant l'extension du secteur coopératif et l'aide aux petites entreprises agricoles familiales, prédominantes dans le pays. Cependant, dans le domaine agricole, une mécanisation de la production a finalement prévalu afin d'obtenir une haute productivité.

Dans les dix années ayant suivi l'indépendance, le gouvernement a promu d'autres mesures d'ajustement entre les idéaux nationaux de développement et les particularités régionales du

<sup>1</sup> Ils se subdivisent à leur tour en quartiers et arrondissements.

<sup>2</sup> Données tirées du dernier recensement de population consulté sur le site web : [http://www.ine.gov.mz/populacao/projecoes/proj\\_maputo\\_Cidade/ppq04](http://www.ine.gov.mz/populacao/projecoes/proj_maputo_Cidade/ppq04).

<sup>3</sup> Pour plus d'informations, voir le site web : <http://www.cmmmaputo.gov.mz/>.

<sup>4</sup> Les Zones vertes de ces deux communes s'étendent sur près de 45 milles hectares.

pays, afin de faciliter la préservation des centres de production locaux et de stimuler leur développement, ainsi que l'augmentation de la productivité.

Compte tenu de la crise économique traversée par le pays à partir du début des années 80, résultant de la combinaison de la croissance du conflit armé interne et des pressions politiques et économiques exercées par l'Afrique du Sud de l'Apartheid, voisine, le Mozambique a été contraint de reformuler sa politique économique et, à la fin des années 80, a adhéré aux institutions de *Bretton Woods*. Les programmes de réajustement structurel dans le domaine du développement socioéconomique, promulgués par la Banque Mondiale et par le FMI, ont abouti à de profondes transformations des plans de développement, favorisant ainsi de plus en plus les oppositions sociales et économiques, inter et intrarégionales.

Ancienne colonie du Portugal, le Mozambique a obtenu son indépendance en 1975. Les expériences politiques des deux premières décennies ont profondément affecté les espaces urbains. La succession de situations de violence armée a poussé de nombreux citoyens à trouver refuge dans les grandes villes, telles que Maputo, la capitale du pays.

Malgré la réintroduction à partir de 1994<sup>5</sup>, des pouvoirs locaux élus démocratiquement, les liens entre les différentes sphères du pouvoir et la société civile sont encore l'objet de fortes discussions. La délimitation d'éventuelles articulations politico-administratives qui rendraient durable le processus de décentralisation du pouvoir, et qui permettraient de faire face à la pluralité des besoins sociaux de chaque localité, est un des principaux sujets de ces discussions.

**Échelon institutionnel de mise en œuvre de la politique :** Municipal et provincial

### *Contexte social*

La ville de Maputo est entourée d'une ceinture verte favorable aux cultures, notamment pour les produits de l'horticulture et de la fruiticulture. L'exploitation de cet espace a commencé depuis plusieurs décennies, mais après l'indépendance du Mozambique (1975), cet espace qui était alors occupé par des petites et moyennes exploitations agricoles appartenant à des colons, est devenue une zone de production agricole (agriculture familiale) principalement réservée aux personnes en situation de vulnérabilité sociale et économique, notamment les femmes. À cette époque apparaissaient déjà les premières coopératives souhaitant organiser la production familiale et régler les difficultés techniques et financières qui affectaient la région. En 1980, le gouvernement municipal avait créé le Service des Zones Vertes (SZV), dont l'objectif principal était d'apporter des connaissances administratives et techniques aux coopératives et aux agriculteurs privés se trouvant dans cette région. C'est à cette époque que plusieurs coopératives se sont développées dans la région.

### **Description complète – Présentation de la politique**

À partir des années 1970, outre les problèmes liés au développement socioéconomique, le processus de croissance de la population de la ville de Maputo et l'occupation des zones réservées ont abouti à un usage incontrôlé du sol urbain et à des déséquilibres écologiques dans les zones limitrophes.

Créé par le Service des Zones Vertes,<sup>6</sup> l'Union Générale des Coopératives (UGC) est apparue dans l'espace politico-administratif pour organiser les agriculteurs dans la lutte contre les difficultés

<sup>5</sup> Époque à laquelle fut approuvée la Loi sur les municipalités, Loi 3/94, ayant introduit la figure du district comme espace de pouvoir local urbain autonome, élu démocratiquement. Le pays compte actuellement 43 municipalités.

<sup>6</sup> Service créé pour gérer la production alimentaire de la zone périphérique de Maputo et qui assure une grande partie des moyens de subsistance alimentaire de la ville. En 2001, les producteurs agricoles des Zones Vertes de Maputo ont produit près de 3 000 tonnes de légumes et élevé trois millions de poulets (Madeleno et Correia 2001).

posées à la production, telles que la pauvreté et d'autres difficultés d'autogestion. Initialement liées à une proposition politique socialiste, les coopératives ont ensuite évolué. Dès les premières années, les membres de l'UGC ont décelé le besoin d'une croissante décentralisation du pouvoir au niveau local, ce qui a amené l'UGC à entrer dans un processus d'émancipation et de détachement par rapport aux institutions partisans. De même, il convient de remarquer que, depuis la formation de l'UGC, ses membres sont en majorité des femmes agricultrices, conférant à l'association coopérative une vision tournée vers l'action sociale.

Au cours de cette période, certains problèmes étaient évidents : l'adaptation aux nouvelles formes de production, le besoin d'inclure des formes démocratiques de contrôle et de gestion, le besoin d'une plus grande formation des agriculteurs, la création d'une structure de comptabilité efficiente, entre autres. Ainsi, en 1982 déjà, s'est tenue la première Assemblée Générale de l'UGC, pour discuter de ces problèmes et participer aux délibérations ayant lieu avant une prise de décision. De ce processus sont nés les fronts de formation des agriculteurs, un centre d'aide financière et technique et l'officialisation de l'UGC en 1983. Il convient de souligner que les femmes ont été largement incluses, si bien qu'en 1986, elles constituaient déjà près de 95 % du total des membres.

Dans la période allant de 1987 à 1990, ce projet a atteint sa maturité. L'UGC a réalisé différents investissements dans les domaines sociaux et économiques et a introduit de nouvelles modalités d'organisation dans la production, créant plus d'espaces de participation démocratique et d'opportunités pour résoudre les problèmes qui affectaient les membres de la coopérative. Dans cette période, s'est également produit un changement du contexte économique au Mozambique en raison de la dévalorisation de la monnaie nationale, le metical, ce qui a eu une influence directe sur la commercialisation des produits. Ce fait a contribué à saper le moral des membres de la coopérative et s'est traduit par un certain abandon de l'activité coopératrice au profit de la commercialisation sur le marché local. Cette situation a forcé l'UGC à revoir ses objectifs et à définir plus précisément son plan d'action. Ce processus a poussé l'Union à se préoccuper davantage des problèmes sociaux affectant le quotidien de ses membres, ainsi qu'à s'intéresser aux possibilités d'extension de leur participation sur le marché agricole.

Dans la période comprise entre 1990 et 2000, l'UGC est devenue une institution importante pour l'émancipation sociale. En 1990, l'UGC a été juridiquement reconnue comme une entreprise coopérative jouissant de la personnalité morale, comptant 185 coopératives, 12 unions de zone, 5 500 associés et un patrimoine enregistré. L'UGC a opéré comme un holding jusqu'au début des années 2000, parvenant à occuper en l'an 2000, la 9<sup>ème</sup> position parmi les 100 plus grandes entreprises du Mozambique.

### *Objectifs de la politique*

Les objectifs de l'UGC ont changé avec le temps, que ce soit en raison de son caractère dynamique résultant du processus délibératif ou en raison des enjeux qui lui ont été imposés, mais ils sont toujours restés tournés vers les besoins sociaux de ses membres et vers le développement des activités productives.

Ses objectifs étaient de créer une plateforme capable de permettre la production d'un complément alimentaire et d'un rendement supplémentaire afin de réduire les carences au sein des foyers, surtout ceux qui dépendaient de femmes célibataires ou veuves ou de femmes dont les époux étaient des travailleurs émigrants dans les pays voisins. Cependant, compte tenu des difficultés économiques, sociales et de marché de ses membres, l'UGC a étendu son champ d'action à différents domaines, dont l'alphabétisation des adultes, la formation technique dans

les domaines agricoles et de la gestion et d'autres cours / investissements dans les domaines du leadership et du coopérativisme.

Par ailleurs, il convient de remarquer l'inclusion de nouvelles activités de production et de moyens de production, ainsi que l'utilisation des opportunités de marché pour accroître la commercialisation des produits de la coopérative et la récupération agricole des unités déjà exploitées.

Au cours de ces vingt dernières années, suite à l'expansion des activités des différents secteurs productifs, tels que la floriculture et la commercialisation des produits frais et transformés, l'UGC s'est énergiquement impliquée dans les domaines sociaux tels que la santé publique et l'aide à la communauté, devenant ainsi un important agent politique et social.

### *Chronologie de la mise en œuvre de la politique*

Le développement de l'UGC, qui est devenue l'une des plus grandes coopérative du Mozambique et un important agent de développement local résulte d'un processus de (re)définition et d'optimisation structurelle constantes, mais aussi d'un processus dynamique d'autoévaluation des objectifs et des résultats.

Au cours de son histoire, l'UGC a subi d'innombrables problèmes, aussi bien d'ordre interne, comme les luttes de pouvoir, que d'ordre externe, comme les plans de développement nationaux et d'autres difficultés du secteur économique. Cependant, sa capacité associative lui a toujours permis d'aller au-delà des difficultés, dès lors que les décisions prises étaient guidées par des objectifs clairs et réalisables et, surtout, qu'elles étaient prises par délibération participative de ses membres.

Par conséquent, le renforcement de la gestion participative et la formation constante de ses membres ont fait de l'UGC une entreprise qui s'appuie sur une conception capitaliste du marché pour créer des espaces d'émancipation sociale dans la ville de Maputo.

### *Agents concernés, bénéficiaires et processus participatifs*

#### **Agents concernés**

Les principaux agents concernés ont été les agriculteurs et leurs familles, depuis toujours force motrice de l'UGC. À ce propos, il convient de souligner tout particulièrement le rôle que les femmes ont tenu, puisque ces dernières ont été le moteur de ces coopératives. Cependant, le pouvoir local, les politiques nationales spécifiques et l'aide financière des ONG, surtout dans la période de démarrage et de consolidation, ont aussi contribué à la durabilité de l'Union.

#### **Bénéficiaires**

Les principaux bénéficiaires sont les membres de cette association et leurs familles, que ce soit en raison du revenu qu'ils obtiennent ou des autres services sociaux et de formation qui leur sont offerts par l'UGC. Cependant, en raison de l'action sociale de grande ampleur menée dans les régions dans lesquelles l'UGC intervient, toute la population locale bénéficie des actions de l'UGC.

#### **Processus participatifs mis en œuvre**

La délibération participative a été l'instrument qui a fait de l'UGC une entreprise coopératrice non capitaliste et qui a permis son développement et son évolution. Actuellement, outre les assemblées générales, qui réunissent tous ses membres afin que ces derniers fassent partie du processus de décision concernant les objectifs et des buts à atteindre, la gestion de l'Union est



menée de sorte que tous ses membres puissent y participer. Ces forums, dans lesquels la participation a lieu de manière individuelle, garantissent au processus délibératif une perspective suffisamment large des thématiques sociales dans les zones d'action de l'UGC.

## *Processus d'institutionnalisation et financement*

### **Processus d'institutionnalisation de la politique**

L'UGC naît dans un espace politico-administratif, créé par l'intervention du pouvoir local. Cependant, tout comme au cours de son développement et suite à son officialisation et à sa légalisation, en 1990, l'UGC fonctionne comme une entreprise coopératrice administrée par ses membres de manière participative et décentralisée, et comporte donc différentes formes de création d'espaces de prise de décisions.

### **Financement**

Aujourd'hui, l'UGC s'autofinance grâce à son activité productive et est surtout capable de créer des bénéfices et de garantir un haut niveau d'investissement productif et social.

## **Principaux résultats et réalisation**

### *Principaux résultats et obstacles*

#### **Principaux résultats et réalisations**

Les principaux résultats de l'intervention de l'UGC résident dans l'amélioration des conditions de vie de ses membres et de leurs familles. Cependant, l'essentiel de son action se traduit par la création d'un espace dans lequel peuvent naître des désaccords à l'encontre d'une citoyenneté socialement restreinte et fragmentée par les contraintes économiques, un espace qui encourage l'émergence de formes d'émancipations de la population locale et la création de nouvelles formes de relations dans l'espace public et au niveau familial.

Les obstacles auxquels l'UGC se trouve confrontée sont de différents ordres, comme par exemple les luttes internes et les difficultés d'accès au marché. Il convient de mentionner que l'UGC joue un rôle important dans l'incorporation de nouvelles coopératives, ce qui se traduit bien évidemment par une bonne santé financière et de gestion, ainsi que par la modernisation constante des activités et des moyens de production.

#### **Évaluation générale**

Cette pratique constitue une importante expérience concrète de lutte contre l'hégémonie des pratiques capitalistes, puisqu'elle donne également lieu à des résultats non économiques. L'action de l'UGC pour l'amélioration du bien-être social de la population est au cœur de cette approche, et ses décisions, y compris en périodes de crise, ont toujours été guidées par la participation délibérative et par les objectifs sociaux et locaux.

Le succès de l'UGC peut être mesuré non seulement à partir de ses résultats en termes pratiques, comme peuvent être sa rentabilité, son patrimoine ou la croissance monétaire qu'ont obtenu ses membres, mais aussi au regard de la couche de la société qui bénéficie des services sociaux qui ont été fournis. Ainsi, il convient de souligner la création de l'accès au crédit productif des familles pauvres non-membres d'une coopérative ; autrement dit, l'UGC offre une dimension sociale rendue possible grâce à une activité économique qui, compte tenu de son aspect délibératif et coopérateur, est déjà, en elle-même, émancipatrice.

## *Transposition ou adaptation de la pratique ailleurs*

Le succès de l'expérience de l'UGC dans la promotion d'une coopérative agricole est dû à certains facteurs dont les suivants : l'intérêt du pouvoir local à soutenir la capacité associative des petits agriculteurs, que ce soit par des instruments de promotion ou d'aide ou par des initiatives législatives ; l'accord entre le pouvoir public et les agriculteurs pour utiliser un espace urbain destiné à couvrir les intérêts et les besoins des habitants locaux ; la capacité de gestion des agriculteurs et, notamment, le positionnement adopté par les membres de l'UGC pour faire de la coopérative un instrument d'intervention économique et d'inclusion sociale de sa communauté.

Exception faite des questions fondamentales pour l'« appropriation » de cette expérience, telles que celles de la capacité d'investissement, du soutien du pouvoir public local et de la capacité technique des membres / gérants, les principaux axes de l'action résident dans la capacité associative de la population concernée et les conditions socioéconomiques locales.

L'observation des aspects et des antécédents de la structuration socioéconomique de la localité est fondamentale pour faire en sorte qu'une expérience de cette nature puisse être efficiente et soit régie par ses propres objectifs. Par exemple, en fonction du contexte dans lequel une expérience associative se développe, il est nécessaire d'observer quelles peuvent être les limites en termes sociaux et économiques et quelles sont les possibilités de rupture avec le système socioéconomique capitaliste.

Les expériences vécues dans le domaine de l'agriculture urbaine à Maputo sont marquées par une gestion énergique et la participation des femmes, par le besoin de faire croître les revenus et par l'accès aux services sanitaires de base. La structure administrative de l'UGC est durable, puisque les femmes constituent une partie significative de son organe d'administration et que ses actions se fondent fermement sur les intérêts et les besoins de la localité.

Cependant, il est important de tenir compte du fait que cette expérience est un processus et non pas une méthode dont les résultats sont immédiats ; les résultats doivent essentiellement s'appuyer sur les délibérations participatives de ses membres et sur le débat portant sur des objectifs et des actions liés au contexte de la localité au cours du temps. Par conséquent, il est recommandé de faire en sorte que la prise de décisions soit décentralisée, qu'elle soit inclusive et ait des objectifs faisables, fondés sur les intérêts et sur les antécédents de la localité.

## **En savoir plus**

Le présent cas a été étudié et écrit par Leonardo Veronez, sous la supervision de Maria Paula Meneses, en 2010. Ils font tous deux partie du Centre des Études Sociales de l'Université de Coimbra, Portugal.

**Commission d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) :**

Page web: <https://www.uclg-cisd.org/>

Coordonnées: [cisd1@uclg.org](mailto:cisd1@uclg.org) | +34 933 42 87 70

## *Références bibliographiques*

Cruz y Silva, T., 2003, União Geral de Cooperativas em Mozambique: um sistema alternativo de produção? In B.S. Santos (org.), *Produzir para viver: os caminhos de la produção não capitalista*. Porto: Afrontamento.

Francisco, A.A., 2003, Reestruturação Económica y Desenvolvimento, in B.S. Santos & J.C. Trindade (org.), *Conflicto y transformación social: una paisagem de las justças em Mozambique*. Porto: Afrontamento.

Francisco, A.A. & Paulo, M., 2006, *Impacto de la Economia Informal na Protecção Social, Pobreza y Exclusão: A Dimensão Oculta de la Informalidade em Mozambique*. Maputo: Instituto Cruzeiro del Sul, disponível em [http://www.iid.org.mz/impacto\\_da\\_economia\\_informal.pdf](http://www.iid.org.mz/impacto_da_economia_informal.pdf).

Madeleno, I.M. & Correia, A.M., 2001, *Alleviating Poverty in Maputo, Mozambique*. Trabalho disponível em <http://www.cityfarmer.org/mozambique.html>.

Negrão, J.G. (org.), 2004, *Mercado de Terras Urbanas em Mozambique*. Maputo: Instituto de Investigação para o Desenvolvimento 'Cruzeiro del Sul', disponível em [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/5855\\_13515\\_mercado%20de%20terras%20urbanas%20em%20mo%C3%A7ambique.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/5855_13515_mercado%20de%20terras%20urbanas%20em%20mo%C3%A7ambique.pdf)

Republica de Mozambique, 1999, *Conselho Municipal de la Cidade de Maputo y Agence Francaise de Developpement: Pelouro de Abastecimento, Feiras, Mercados y Zonas Verdes. Plano Director para o melhoramento de los Mercados Urbanos de la Cidade de Maputo y a viabilidade de um programa de intervenção. Produto Diagnostico*. Bergman Ingerop/EGC- Groupe Huit-Atelier Pospesco.

Roth, M., Boucher, S. & Francisco, A., 1995, Land markets, employment, and resource use in the peri-urban green zones of Maputo, Mozambique. A case study of land market rigidities and institutional constraints to economic growth, *LTC Research paper 123*, disponível em <http://www.iese.ac.mz/lib/af/pub/rp123.pdf>.

Sheldon, K., 1999, Machambas in the city: Urban women and agricultural work in Mozambique, *Lusotopie 1999*: 121-140.

Sheldon, K., 2003, Markets and gardens: Placing women in the history of urban Mozambique, *Canadian Journal of African Studies*, 37(2-3): 358-395.

Wuyts, M., 2001, The agrarian question in Mozambique's transition and reconstruction, *Discussion Paper No. 2001/14*, World Institute for Development Economics Research, United Nations University.