

## LES ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT ET LES ACTEURS DU BLOCAGE DANS LES RÉGIONS RURALES

Pavel Turcan  
Département de sciences économiques  
Université de Montréal  
Montréal, Québec  
H3C 3J7

### Introduction

La discussion récente qui oppose le modèle traditionnel de *développement « par le haut »* au modèle alternatif de *développement « par le bas »* reflète l'évolution des pays du Tiers Monde au cours des décennies d'après-guerre, et contribue à la compréhension de cette période. Comme chaque réflexion en termes de modèles, elle présente la réalité dans ses rapports essentiels, en faisant abstraction des particularités qui distinguent le réel de son reflet dans le modèle. Les éléments des deux modèles de développement identifiés dans la discussion restent pertinents, sans qu'on puisse prétendre que l'un ou l'autre des pays étudiés suit intégralement la voie d'un de ces modèles.

L'étude des deux modèles de développement, que nous résumerons brièvement dans la première partie de l'article, nous mène à la constatation que ce qui les distingue et permet de saisir le passage de l'un à l'autre est le *rôle relatif des acteurs*. Nous avons à l'esprit les rapports qui s'établissent dans le processus de développement entre a) l'État, b) les agents du marché moderne, c) les donateurs étrangers et d) la masse des pauvres, surtout ruraux, qui constitue la base de la société. Dans l'interaction entre ces acteurs, que nous présenterons dans la deuxième partie de l'article, c'est l'État qui apparaît comme l'*acteur principal* dans les changements, comme l'acteur décisif dans le développement ou le blocage du pays.

Ces deux premiers points constituent le cadre de l'examen de la nécessité du *passage d'Haïti de la stratégie traditionnelle*, qui n'assure pas

le développement mais plutôt la stagnation et le déclin accompagnés de la misère d'une part écrasante de la population, au modèle alternatif de développement par le bas. Haïti a le triste privilège de servir de cas laboratoire; ce pays parmi les plus pauvres, où les écarts sociaux sont exorbitants, la politique gouvernementale régressive et la présence de donateurs importante, nous permet de mettre de l'avant l'inséparabilité des aspects économiques, sociaux et politiques du développement.

### Développement « par le haut » et développement « par le bas »

#### Le modèle traditionnel de développement et sa contestation

La plupart des pays devenus indépendants après la deuxième guerre mondiale ont poursuivi une politique de développement qui, malgré des différences souvent importantes d'un pays à l'autre, a certains traits essentiels en commun; cela permet de formuler un modèle, celui du « développement par le haut », qui caractérise une grande partie du Tiers Monde au cours des années cinquante et soixante. Cette politique a eu un impact spécifique sur la répartition territoriale et sociale des effets du développement, et c'est cet impact qui a mené à la contestation du modèle au cours de la dernière décennie. Essayons de résumer l'essentiel de ce modèle traditionnel de développement (voir Hansen [6], ainsi que Friedmann et Weaver [4]) :

- le mécanisme de prise de décisions portant sur le développement en général et sur l'allocation des ressources en particulier, néglige les communautés locales et régionales et tout le milieu rural. Il est accaparé exclusivement par le « haut », soit le gouvernement central, relié aux éléments de la bourgeoisie nationale, aux intérêts des grandes firmes étrangères et souvent à des pays et organismes donateurs du monde développé;
- ce sont surtout la demande extérieure et les innovations technologiques et institutionnelles provenant de l'étranger qui orientent le développement, et c'est vers elles que se dirige celui-ci;
- le développement se réduit surtout à la croissance économique. Le gouvernement raisonne en termes d'aggrégats nationaux et il alloue des ressources prioritairement à la modernisation et à l'industrialisation du pays : à cet objectif sert la construction de l'infrastructure technique et sociale, la politique monétaire, fiscale, douanière, des prix, etc.;
- vu la rareté des ressources et l'orientation des politiques vers le secteur moderne, auquel sont liés les intérêts des détenteurs du pouvoir, la politique économique a tendance à favoriser la concentration territoriale de la croissance dans quelques villes, sur-

tout dans la ville primatale. Le gouvernement et les donateurs étrangers mettent souvent de l'avant de grands projets concentrés, intensifs en capital, faciles à gérer, et les préfèrent aux petits projets dispersés, exigeants en main-d'oeuvre et en personnel de gestion. La politique sectorielle se fait au détriment de l'agriculture, la politique territoriale au détriment des régions rurales, et la politique sociale au détriment des petits paysans et des sans-terre;

- toute la logique du développement « par le haut » est basée sur le concept de *croissance polarisée* (Perroux [16]; Richardson [17]; Higgins [7]). Selon ce concept, après une phase initiale où le développement prend son envol dans un ou quelques secteurs et dans une ou quelques villes dynamiques, suivie d'une phase d'approfondissement des écarts entre les couches sociales, les villes, les régions et les secteurs, vient une période où le développement se propage dans le reste du système social, économique et spatial. En d'autres termes, la période de polarisation serait suivie, à un certain moment dans le temps, d'un « renversement de polarisation » (Richardson [18]).

C'est l'expérience, en décevant ces attentes quant à la diffusion du développement, qui est surtout responsable de la contestation de ce modèle traditionnel de développement.

Au niveau mondial, l'attente d'après laquelle la croissance et le commerce international amèneraient une diminution des écarts entre les pays ne s'est pas réalisée. Le Tiers Monde a connu un taux de croissance élevé et soutenu pendant une longue période : 3,4 pour cent par an entre 1950 et 1975 (Morawetz [14]). Ce fait sans précédent dans l'histoire dissimule la persistance et même l'approfondissement des écarts entre les pays : quelques États, qui constituent le groupe des pays « nouvellement industrialisés », ont émergé du sous-développement, tandis qu'au moins une douzaine de pays accusent un taux de croissance négatif depuis vingt ans (Banque Mondiale [1]).

Mais la plus grande déception a été causée par l'ampleur des écarts qui se sont maintenus et même aggravés au sein des pays du Tiers Monde, et par l'impact dévastateur de ces écarts sur les masses de pauvres, surtout ruraux, qui constituent le « bas » des sociétés. Des études de cas et des déclarations des représentants des organismes internationaux ont attiré, dès le début des années soixante-dix, l'attention du monde entier sur le fait que la croissance n'a pas touché au moins 40 pour cent des pauvres, dont la misère va en s'aggravant. Les hypothèses sur les trois types d'écarts intranationaux qui étaient censés suivre un cheminement parallèle et diminuer dès que les pays atteindraient une croissance soutenue (celle de Kuznets [12] concernant la distribution des revenus

parmi les individus, celle de Williamson [24] sur les disparités régionales et celle d'El-Shakhs [3] sur la hiérarchie des villes en fonction de leur rang selon la taille) n'ont pas trouvé confirmation.

Il s'avère que cette stratégie en faveur de l'industrie et de la population urbaine mène souvent à la stagnation de l'agriculture et au déficit alimentaire et, en fin de compte, étouffe l'industrie naissante à cause de l'étroitesse du marché intérieur et du faible pouvoir d'achat du milieu rural.

#### À la recherche d'un modèle alternatif

La contestation de ce modèle du développement « par le haut », formulée dès le début des années soixante-dix, a mené à la recherche d'un modèle alternatif, dont l'élaboration a été particulièrement influencée par deux documents.

En juillet 1975, la Dag Hammarskjöld Foundation, d'Uppsala, a publié, dans sa revue *Development Dialogue*, le rapport « What Now: Another Development ». Si on laisse de côté sa rhétorique anti-impérialiste, le rapport orientait la stratégie de développement vers trois objectifs : premièrement, vers la satisfaction des besoins élémentaires des populations et vers l'élimination de la pauvreté; deuxièmement, vers un développement indépendant de l'étranger et basé sur la mobilisation des ressources propres des pays; troisièmement, vers une évolution en harmonie avec l'environnement. Cette stratégie supposait une redistribution des ressources au niveau international et national et bouleversait radicalement les rôles relatifs des acteurs du développement.

En juin 1976, la Conférence mondiale tripartite de l'Organisation internationale du travail a publié sa Déclaration de principes [10], qui orientait prioritairement le développement national vers l'emploi et vers la satisfaction des besoins élémentaires des peuples, qui étaient en plus appelés à participer activement, au niveau de la communauté, à la prise des décisions, à leur exécution, et au contrôle des fonctionnaires.

Dans les années suivantes, ces idées ont été largement discutées et développées (Stöhr [21]; Friedmann et Douglass [5]; Nerfin [15]). Essayons de résumer les traits essentiels du modèle alternatif de développement « par le bas » tels qu'ils se dégagent de ces discussions.

- Le développement repose prioritairement sur l'initiative et la participation active des communautés locales et régionales, et sur la mobilisation de leurs *ressources internes*. Il est orienté vers l'intérieur, vers la satisfaction des *besoins élémentaires de la population*. Il accorde la priorité à l'*agriculture*, aux produits vivriers surtout, destinés à alimenter la population, tandis que les denrées

d'exportation et de transformation industrielle constituent l'excédent offert au marché après la satisfaction des besoins alimentaires de la population; cet excédent est supposé croître rapidement après que les rendements ont dépassé un certain seuil.

- La stratégie du développement polarisé est abandonnée au profit d'une stratégie que nous pourrions appeler *développement déployé*. Au lieu de concentrer des ressources dans une ou quelques villes, le modèle implique l'appui au développement des communautés rurales à la largeur du pays, dans une séquence dictée par l'importance des ressources disponibles, le potentiel des régions et leur capacité d'absorption. La communauté constitue l'unité territoriale et sociale fondamentale du développement. Elle doit être assez grande pour pouvoir atteindre un niveau de développement raisonnablement complexe, et assez petite pour que la participation directe de la population au mécanisme décisionnel soit possible (Friedmann et Weaver [4]). Cette unité territoriale comprend la région rurale et sa ville provinciale (Turcan [22]). La croissance de l'agriculture de l'hinterland stimule l'expansion des villes rurales petites et moyennes, qui développent leur infrastructure technique et sociale et mettent sur pied des activités de transformation et des services en fonction des besoins de leur arrière-pays agricole. Les projets à caractère économique ou à caractère social sont conçus à une échelle restreinte, ils appliquent une technologie appropriée au milieu, sont intensifs en travail et basés sur la mise en valeur des ressources locales.
- Le « développement déployé » suppose une certaine « fermeture régionale » (Stöhr et Tödting [20]). Il ne s'agit pas de viser l'autonomie régionale, mais plutôt d'intensifier la complémentarité des activités et l'échange au sein des régions, de s'assurer que les ressources servent surtout à leur population et d'empêcher le drainage de ces ressources vers la ville primatale. Une telle politique tend à prévenir la répétition des expériences de certains pays en développement, où la propagation attendue des effets d'entraînement des pôles de croissance nationaux vers le reste du pays tarde à se produire, tandis que le drainage des ressources de l'arrière-pays vers les pôles est facile à observer : tandis que l'effet « trickle-down » se fait attendre, l'effet « trickle-up » se manifeste rapidement.

#### Les quatre catégories d'acteurs du développement

On peut identifier quatre catégories d'acteurs, présents dans les deux modèles de développement; ce qui distingue les modèles, c'est le rôle relatif de ces acteurs, les rapports qu'ils établissent

entre eux dans le processus de développement. Quels sont ces acteurs ?

- C'est premièrement l'État, ses fonctionnaires, les détenteurs et les exécutants du pouvoir politique et administratif, les militaires, les groupes sociaux qui profitent directement des faveurs de l'État, sans pour autant fournir des services : c'est le cas, par exemple, des étudiants boursiers dans certains États du Tiers Monde;
- c'est ensuite le marché moderne et ses agents : entrepreneurs et firmes autochtones et étrangers oeuvrant dans l'industrie, dans la grande production agricole, dans le commerce national et international et dans d'autres services modernes, surtout à l'échelle du pays;
- troisièmement, ce sont les donateurs, étrangers au pays, mais profondément présents lorsqu'il s'agit d'influencer l'orientation de son développement : ce sont des pays industrialisés et des organismes internationaux fournissant de l'aide financière et technique, et des experts expatriés oeuvrant dans des pays du Tiers Monde;
- quatrièmement, c'est la base sociale : les communautés locales et régionales, les leaders locaux, les regroupements de paysans de type traditionnel ou/et moderne, permanent ou/et passager. Le secteur informel de l'artisanat et des services, surtout du commerce, constitue une part importante de cette quatrième catégorie d'acteurs.

Le passage du modèle traditionnel au modèle alternatif dépend de deux conditions essentielles qui le rendent difficile à effectuer. Premièrement, le modèle alternatif suppose la modification du rôle de chacune des quatre catégories d'acteurs. Deuxièmement, bien que cela paraisse paradoxal, le développement par « le bas » nécessite un État fort comme agent principal de changement; sans l'appui énergétique et conséquent de cet acteur, le développement par « le bas » ne peut voir le jour.

Le changement de comportement d'un acteur isolé peut même avoir des effets opposés aux objectifs poursuivis, si les autres continuent à se comporter comme ils le faisaient dans le modèle traditionnel. Si, par exemple, le « haut » interprétait l'orientation de la base communautaire vers le développement autocentré (self-reliant) dans le sens que la population des régions périphériques ne doit compter que sur ses propres ressources et que l'État n'a pas à intervenir et à redistribuer les revenus en faveur des démunis, l'effet en serait l'aggravation des écarts sociaux; une telle politique conviendrait bien aux régimes où la distribution des revenus est très régressive. Les agents de l'État et du marché moderne pour-

raient, pareillement, abuser de la « fermeture régionale ». Le développement basé exclusivement sur les ressources propres des régions, sans rôle redistributif de l'État, mènerait par définition à l'approfondissement des écarts entre les régions à cause des différences inscrites dans leur situation géographique et dans leur dotation initiale en ressources matérielles et humaines.

Les interventions de l'État peuvent s'avérer nécessaires dans des domaines aussi divers que le système de propriété terrienne, les travaux publics, le crédit agricole, les services scolaires et sanitaires, etc. Il faut que l'État élargisse l'orientation des services publics : en plus des besoins des consommateurs traditionnels de ces services, soit l'élite urbaine, il doit respecter ceux des petits paysans et, plus généralement, ceux des habitants des taudis urbains et de la population rurale.

Le rôle de l'État est essentiel à l'augmentation de la production agricole, sans laquelle il n'y aurait pas d'élimination de la misère des masses paysannes. Dès qu'on dépasse les limites de la production de subsistance, la croissance dépend largement de la politique gouvernementale dans les domaines des prix, des impôts et des taxes, du crédit, de l'approvisionnement, du commerce extérieur, de la construction d'infrastructures, de la recherche en agriculture et de la diffusion de ses résultats.

Ainsi, le modèle alternatif de développement suppose, outre l'activation de la base communautaire, un État fort qui aide les paysans par son action sur la croissance économique, qui assure les services élémentaires à la population, qui incite la population à participer à la vie publique et appuie ses efforts dans ce sens (voir le cas du Pérou dans Hilhorst [8]). Il ne suffit pas de renforcer l'autonomie des communautés de base, car les leaders locaux et surtout les grands propriétaires terriens ont souvent tendance à « coloniser de l'intérieur » les coopératives et les conseils de village (sur le cas de Mali, voir Jacquemot [11]) ou à profiter des regroupements traditionnels de paysans pour se procurer une main d'oeuvre à bon marché (voir l'exemple d'Haïti) ou, enfin, à garder pour eux l'aide en technologie, en équipement, en crédit, etc., qui provient de l'étranger. Par l'intermédiaire des agents d'encadrement des regroupements paysans, l'État peut aider à éviter qu'on abuse du pouvoir local (Ikonicoff [9]).

Les donateurs étrangers et les experts expatriés, qui allouaient historiquement l'aide conformément aux règles du jeu du modèle traditionnel, ont aussi un rôle important à jouer dans le passage au modèle alternatif. On observe de plus en plus que les donateurs cherchent à établir des canaux de transfert d'aide qui les relieraient directement aux regroupements de paysans. Dans ce but, ils se servent souvent d'organisations non gouvernementales

et évitent les voies gouvernementales — surtout dans les cas où « la maladie s'appelle gouvernement ». Les organismes bénévoles appuyés par des fonds publics semblent se prêter particulièrement bien à cette aide directe aux regroupements paysans.

En général, le développement « par le haut » a lieu de manière spontanée, par l'action combinée des agents du marché et de l'État, appuyés par les donateurs étrangers et les leaders locaux, qui profitent de leurs liens avec les agents de l'État et du marché moderne. Le développement alternatif, « par le bas », suppose d'autre part des réformes sociales et économiques et, donc, des interventions de l'État. Ce sont des changements qui heurtent souvent l'élite traditionnelle et qui exigent la mobilisation des forces sociales intéressées à de tels changements. Il y a des courants de pensée qui ne voient pas d'autre moyen de réaliser de tels changements que la voie révolutionnaire et socialiste. Cependant, l'expérience de la Tanzanie, du Mali, et même de l'Union Soviétique des années vingt et trente, démontre que ce cheminement mène souvent à remplacer un certain type de développement « par le haut » par un autre, où le monopole du pouvoir exercé par le Centre et la misère des masses paysannes peuvent être tout aussi brutaux que dans le modèle traditionnel.

Il existe, dans les pays du Tiers Monde, des forces sociales engagées dans un effort de réforme. De telles forces constituent potentiellement une part plus ou moins importante, selon les pays, des quatre catégories d'acteurs : parfois c'est l'État qui joue le rôle moteur dans ce passage, parfois ce sont des éléments de la bourgeoisie nationale qui s'engagent pour sortir leur pays de l'impasse. De plus en plus, aussi, les organismes donateurs étrangers fournissent un appui au développement communautaire. Cependant, de tels changements ne se produisent pas sans un rôle actif des masses rurales et urbaines, et surtout des regroupements de paysans.

### Le cas d'Haïti

#### Haïti, et le « déclin par le haut »

Haïti est un pays pour qui abandonner le modèle traditionnel et s'engager sur la voie du développement alternatif est à long terme une question de survie. En même temps, c'est un pays où la collusion du pouvoir politique et économique est particulièrement féroce et opposée à tout changement.

Historiquement, depuis l'indépendance du pays, les groupes dominants ont utilisé le contrôle de l'État pour assurer leurs privilèges économiques. La lutte pour le pouvoir politique a marqué

les quelque deux siècles d'histoire de la république d'Haïti, le pouvoir économique revenant comme prime aux vainqueurs. L'instabilité du pouvoir et son manque d'intérêt pour le développement ont engendré *la misère des masses rurales, le déclin de l'agriculture et la dégradation séculaire du milieu physique*. Même si les formes du règne se sont civilisées depuis quinze ans et que l'on a observé une certaine croissance économique au cours des années soixante-dix, force est de constater que l'attitude des acteurs n'a pas changé.

Le petit groupe au pouvoir depuis trente ans n'abandonne pas facilement sa fâcheuse habitude de confondre les recettes de l'État avec ses propres revenus. Il a entretenu même toute une institution, la Régie du tabac, qui taxait des biens de première nécessité sans verser les recettes obtenues à l'État. Les « comptes particuliers » ainsi dotés ont la vie particulièrement dure et même après l'abolition de la Régie, le gouvernement a, tout récemment encore, engagé des dizaines de millions de dollars dans la réalisation de projets sans justification sociale, non prévus dans le Plan et financés directement par la Banque Centrale. Cette façon de considérer l'État comme le fief des puissants et de leurs vassaux se répercute dans la structure fiscale, dans l'allocation des ressources publiques, dans la tenure des terres et, en fin de compte, dans la répartition du revenu national.

Les recettes de l'État proviennent presque entièrement de taxes indirectes qui sont très régressives et pèsent lourdement sur les paysans. Les plus importantes sont les taxes sur l'exportation du café, qui diminuent substantiellement son prix au producteur. L'évasion fiscale des riches est un phénomène généralisé : en 1976, l'État n'encaissait que 3 pour cent du revenu imposable des contribuables dont le revenu excédait 2 400 \$ par an. En dépit des réformes survenues entre-temps, des études de la Banque Mondiale continuent, en 1982, à expliquer la faible collecte d'impôts et la tendance fléchissante des revenus de l'État par la « mollesse » de l'administration et par le système de taxation.

En l'absence de cadastre, l'arbitraire dans la tenure des terres se maintient pendant des générations. La rareté relative de l'affermage et la généralisation du métayage aggravent l'insécurité et l'iniquité dans la tenure des terres. Selon le recensement de 1971, les fermes de plus de 2,6 hectares constituaient 11 pour cent de toutes les fermes et couvraient plus de 41 pour cent des terres cultivées. Dans une zone pilote du Sud du pays où un recensement détaillé a été organisé dans le cadre d'un projet canadien en 1977, 49,5 pour cent des fermes ne couvraient que 11 pour cent des terres agricoles, et la superficie moyenne des fermes était de 0,3 hectare; 56,5 pour cent des parcelles de cette catégorie étaient tenues en métayage (Turcan, [23]).

Or, 76,9 pour cent de la population vivait en 1976 dans les zones rurales. Mais la misère ne se limite pas à la campagne; elle est difficilement supportable dans les taudis de Port-au-Prince, vers lesquels affluent les ruraux sans travail, sans terre et sans perspective.

Si l'on confronte l'estimation de la valeur des biens de consommation minimaux avec la répartition des revenus (en argent et en nature), on arrive à la conclusion que 75 pour cent de la population d'Haïti vit dans des conditions de pauvreté absolue, sans pouvoir se procurer les biens et services nécessaires à la reproduction normale des familles. Le taux de mortalité infantile était de 112 encore en 1981, et le taux d'analphabétisme des adultes de 77 pour cent (Banque Mondiale [1]).

Le tableau 1 présente la distribution du revenu national en 1976, par catégorie de revenu, établie par la Banque Mondiale d'après une enquête de l'Institut haïtien de statistique.

Tableau 1

Revenu moyen p.c. en gourdes*	% de la population	% du revenu national
307	61,4	19,8
655	23,3	16,0
1 088	10,7	12,5
1 682	1,8	3,6
1 812	1,1	2,0
2 100	0,6	1,5
3 000	0,3	0,9
54 019	0,8	43,7
952	100	100

\*1 \$ U.S. = 5 gourdes. Même si, à cause de l'inflation, les données nominales doivent être augmentées d'à peu près 60 % pour l'année 1981, la répartition des revenus a très peu changé. Cinq pour cent de la population, au sommet de la distribution, s'approprie plus de 50 % du revenu national, et le revenu moyen de la catégorie la plus riche est 176 fois plus élevé que le revenu moyen de la catégorie du bas de l'échelle. On estime que 4 000 familles ont un revenu excédant 90 000 \$ U.S. par an.

C'est sur cette structure sociale que s'est greffée la croissance économique des années soixante-dix, croissance caractéristique du modèle traditionnel de développement, comme l'illustrent ces taux annuels moyens de croissance 1970-1981 (Banque Mondiale [1]) :

PIB	3,4 %
Agriculture	1,1 %
Industrie	7,1 %
Secteur manufacturier	7,6 %
Services	3,5 %

La population a crû à un taux annuel moyen de 1,8 pour cent et atteignait 5,1 millions d'habitants en 1981. Le taux moyen annuel d'inflation pour cette période est de 10 pour cent. La consommation du secteur privé est de 99 pour cent du PIB, les investissements intérieurs de 13 pour cent et le solde de ressources, négatif, est de - 12 pour cent. Le gouvernement dépend de l'aide extérieure pour ses investissements et même, en partie, pour ses dépenses de fonctionnement : l'aide publique bilatérale et multilatérale est passée, de 1977 à 1981, de 86,6 à 116,5 millions de dollars U.S. Les investissements directs privés provenant de l'étranger se concentrent dans l'industrie de l'assemblage, qui profite d'un niveau de rémunération particulièrement bas (le salaire minimum officiel est de 2,64 \$ par jour) et de la proximité géographique du marché américain. En septembre 1981, il y avait 129 entreprises de ce genre à Port-au-Prince, qui comptaient 35 600 employés, ou 80 pour cent de la force de travail employée dans le secteur industriel structuré de la capitale.

Le secteur moderne est localisé dans la ville primatale, Port-au-Prince. Et c'est en fonction de l'industrialisation et de la modernisation, sans égard aux intérêts vitaux des masses rurales, que le gouvernement - en collaboration avec des donateurs étrangers - alloue les ressources publiques. Il développe surtout la grande infrastructure technique pour assurer le transport des ressources de l'arrière-pays vers la capitale, et il subordonne la politique fiscale et douanière à l'accueil de l'industrie et des services modernes. Port-au-Prince draine les ressources humaines, financières et matérielles du pays. Sa population croît quatre fois plus vite que celle des régions rurales; 28 pour cent de la population totale vit dans les villes, et cette population urbaine est à 56 pour cent concentrée dans la ville primatale. À la croissance économique et démographique de la capitale répond la stagnation des villes provinciales et le déclin du milieu rural. Si l'on avait justifié la concentration des investissements à Port-au-Prince par l'attente du fameux effet « trickle-down », c'est l'effet « trickle-up » qui s'est produit. Comme corollaire de cette politique de modernisation et d'industrialisation, on observe la stagnation de l'agriculture, notamment de la production alimentaire, et la misère croissante des masses paysannes.

Entre 1976 et 1981, alors que le PIB croissait à un taux annuel de 2,6 pour cent, grâce surtout à l'expansion de l'industrie manufacturière, la croissance de l'agriculture était négative (- 0,9 pour cent par an). Le déficit alimentaire a exigé l'importation de 233 000 tonnes de céréales en 1981, ce qui n'a pas empêché la malnutrition massive de la population, qui n'avait pas de moyens pour se procurer la nourriture. La misère qui, depuis deux siècles, a chassé le paysan haïtien vers les mornes, où il tire une subsistance insuffi-

sante de la culture des pentes des collines, a fait que le pays présente l'environnement physique le plus dégradé de l'hémisphère.

Après un examen du fonctionnement du système économique haïtien et des contraintes qui lui sont reliées, un scénario tendanciel élaboré par un groupe d'Éconosult, à Montréal [2], arrive à la conclusion que sans une intervention essentielle qui changerait le modèle de développement actuel, « l'interrelation et la cumulation de tant de tendances négatives mènent Haïti droit à la catastrophe d'ici l'an 2000 ». L'impasse relevée par le scénario se situe à plusieurs niveaux.

Une carence de la production agricole aggravera le déficit alimentaire, qui ne pourra être compensé par l'augmentation des importations à cause du manque de devises. L'accroissement non contrôlé de la population, combiné au maintien d'une technologie rudimentaire dans le secteur traditionnel de l'agriculture, mènera à l'augmentation absolue et relative de la population située sous le seuil de la pauvreté absolue.

La malnutrition contribuera à perpétuer la déficience de l'état de santé de la population, avec son impact sur la capacité d'apprentissage, sur la productivité de la main-d'œuvre et, en fin de compte, sur l'approfondissement du cercle vicieux de pauvreté. Les inégalités entre les couches sociales, entre les milieux urbain et rural et entre la croissance de la ville primatale et celle des villes provinciales, s'aggraveront encore.

Le déficit croissant de la balance commerciale et la détérioration accrue du déficit budgétaire augmenteront la dépendance vis-à-vis de l'étranger. Le manque de fonds de contrepartie limitera le volume de l'aide étrangère. L'absence d'épargne intérieure et de fonds publics et privés de l'étranger destinés à couvrir les coûts récurrents et à soutenir les investissements menace de ramener le pays en arrière, à l'époque des années soixante, où les routes, les barrages et autres ouvrages publics périllicitaient, et où tous les secteurs de l'économie stagnaient.

### **Le développement alternatif, ou comment éviter le désastre**

Les sombres perspectives du pays exigent le passage à un modèle alternatif de développement, et un changement du rôle relatif des acteurs impliqués. Il apparaît que pour assurer la simple survie des masses rurales à long terme, le développement devrait s'orienter prioritairement vers la satisfaction des besoins élémentaires de la population, abandonner la stratégie du développement polarisé et mettre en branle une stratégie orientée prioritairement, même si ce n'est pas exclusivement, vers l'agriculture et vers le milieu rural.

La population et les terres constituent le potentiel d'Haïti et ce n'est que par leur mise en valeur à la largeur du pays qu'on peut commencer la lutte pour l'élimination de la misère. Les rendements extrêmement faibles sont dus à une technologie rudimentaire et à la misère des paysans, qui les obligent à produire des denrées en fonction de leurs besoins alimentaires, sans pouvoir chercher à maximiser les rendements pécuniaires. Le cercle vicieux de la misère est la première cause des mauvais rendements du sol. Des études d'experts en agriculture ont montré que l'application d'une technologie améliorée, intensive en travail, dont le niveau ne dépasserait pas des éléments connus au pays, pourrait permettre, dans un délai de quinze ans, d'augmenter les rendements des terres à vocation agricole suffisamment pour doubler la production agricole totale et consacrer au reboisement et à la conservation des sols qui sont cultivés sans être de véritables terres arables. Ainsi, l'augmentation des rendements des fermes de toutes les tailles assurerait l'alimentation de la population et contribuerait à sauver l'environnement.

Tout en s'adressant à toutes les catégories de producteurs, l'aide doit privilégier ceux qui, sans l'appui de l'État et des donateurs étrangers, ne disposent pas de la sécurité alimentaire et des intrants techniques nécessaires pour augmenter les rendements des petites exploitations, lesquelles constituent, en nombre, les neuf dixièmes des fermes du pays. À cause de cette atomisation de l'agriculture haïtienne, le regroupement des paysans devient une condition essentielle de leur progrès et de la diffusion de la technologie améliorée dans leur milieu.

À côté des associations traditionnelles de paysans, qui ont dans la plupart des cas un caractère passager et se constituent au gré des besoins, surtout pour les travaux de pointe, des regroupements plus ambitieux commencent à voir le jour dans la campagne haïtienne. Nous allons parler plus en détail de ces regroupements; ils promettent en effet de devenir des acteurs importants dans le développement du milieu rural et dans le changement du paysage social du pays, et ils dévoilent les problèmes profonds inhérents au modèle de développement « par le bas ».

Avant d'examiner la structure de ces groupements - que nous avons pu voir à l'oeuvre en 1983 dans la commune de Chambellan, dans la zone des Palmes et ailleurs en Haïti - il est utile de s'arrêter sur la notion de communes. Les communes - il y en a 131 au pays - constituent les unités administratives de base du pays; elles sont habituellement formées d'une ville et de plusieurs sections rurales (563 en tout). Elles comprennent le maire de la commune, nommé par le gouvernement, des chefs de section, nommés par l'armée, et parfois des techniciens délégués par les ministères intéressés (agriculture, santé, travaux publics, éduca-

tion, etc.), et disposent de ressources budgétaires extrêmement limitées; elles constituent donc des boîtes vides du point de vue du développement et de la participation de la population au gouvernement local. Dans cette optique, les regroupements de paysans dont nous allons parler semblent bien situés pour accomplir deux fonctions complémentaires : premièrement, faire des sections rurales et des communes de vrais blocs de base du développement économique, social et administratif, permettant une participation de la population au gouvernement local; deuxièmement, devenir des associations d'entraide productive et, à terme, des agents de la croissance économique.

Le chaînon élémentaire de cette structuration, ce sont les groupements d'action communautaire, formés d'une poignée de paysans de même statut social réunis pour réaliser un but qu'ils se sont défini, dans le domaine de l'infrastructure de service ou de production (nous avons pu les observer dans des activités aussi différentes que l'entretien de jardins communs, de petits étangs pour l'élevage des poissons, et même la garde d'un taureau de race). Pour mettre sur pied des projets plus importants, des groupements s'associent en conseils d'action communautaire, parfois par section rurale, et leur champ d'action est de nouveau très varié : ils établissent des ateliers pour la production de matériaux de construction, ils entreprennent des travaux de construction et d'entretien de routes de pénétration, ils construisent et entretiennent des écoles, des dispensaires, etc. En organisant des entreprises d'intérêt commun, qui peuvent aller aussi loin que la fondation de coopératives de commercialisation (du café par exemple), ou de groupes de crédit agricole, de sociétés de transport, etc., ces conseils peuvent constituer des chaînons importants de la vie sociale et économique.

Ces regroupements, en plus de fournir un cadre de coopération et d'aide mutuelle, constituent potentiellement un rempart contre l'exploitation des petits paysans par les riches villageois, qui ont l'habitude de les utiliser comme main-d'oeuvre presque gratuite pour des travaux de pointe; ils peuvent aussi constituer un canal privilégié pour acheminer directement l'aide étrangère aux paysans, en évitant les canaux gouvernementaux.

Ces regroupements ont besoin d'une aide matérielle et technologique. Ils doivent pouvoir compter sur l'appui des techniciens de l'agriculture, du génie rural, de la santé, de l'éducation, du crédit, et sur une aide matérielle adéquate. Théoriquement, cet appui devrait leur être fourni par les institutions gouvernementales situées dans la campagne : par les bureaux d'agronomie des districts avec leurs agents et techniciens, par les cadres des districts sanitaires, par les écoles rurales et urbaines, par les bureaux du crédit agricole, etc. En réalité, ces structures sont inexistantes

dans la plupart des communes, et là où on en trouve, elles disposent de ressources humaines et matérielles insuffisantes. Pour cette raison, certains donateurs étrangers, les Canadiens entre autres, envisagent la mise sur pied de groupes d'aide au développement, équipés en personnel et en matériel, qui pourraient appuyer et renforcer les regroupements paysans.

Ainsi, la stratégie « déployée » de développement, basée sur les groupements de paysans, implique un long processus visant une réelle émancipation économique, sociale et politique de la paysannerie. Il est intéressant de noter qu'au fur et à mesure que la production des petits fermiers augmenterait, les effets du développement se feraient sentir dans des domaines où de tels effets étaient attendus de la croissance polarisée mais ne se sont pas produits : cela concerne les fameuses hypothèses de Kuznets, d'El-Shakhs et de Williamson.

- L'augmentation des revenus des petits et moyens paysans améliorerait le revenu moyen du bas de l'échelle et susciterait une tendance vers *la répartition plus équitable des revenus*.
- Le degré élevé d'intégration des petits producteurs dans l'économie nationale accroîtrait leur demande de produits dans les villes provinciales. On assisterait à une renaissance des petites villes. Ainsi, grâce à l'augmentation de l'emploi direct provoquée par l'intensification de la production d'intrants pour l'agriculture, et de l'emploi induit dans les secteurs desservant ces receveurs de nouveaux revenus, cette stratégie aiderait à retenir la population dans le milieu rural et dans les villes provinciales, à freiner son exode vers Port-au-Prince et à *assainir la hiérarchie urbaine*.
- En agissant directement au niveau des sections rurales et des communes, dans une séquence dictée par les ressources et la capacité d'absorption des groupements paysans, ce type de développement « déployé » améliorerait la répartition territoriale des activités économiques. Cela impliquerait *la diminution des écarts* entre la région de la ville primatale et les autres régions, et entre les régions en général.

Si l'acteur « communauté locale » constitue la base territoriale et sociale du modèle de développement alternatif, la réalisation de ce modèle nécessite aussi la participation des trois autres catégories d'acteurs et la modification de leur rôle relatif; ici, *le rôle de l'État* devient particulièrement crucial.

La mise sur pied et le développement des regroupements communautaires supposent que l'État crée pour eux un espace décisionnel dans les domaines politique, administratif et budgétaire et soutienne par son aide matérielle, technique et technologique leur progression vers l'autonomie. En plus, la priorité que ce



modèle accorde aux régions rurales et au secteur agricole suppose une réallocation des ressources publiques dans tous les domaines. Du côté des recettes budgétaires, le modèle implique l'imposition progressive des revenus reliés à la croissance économique et une discipline dans le recouvrement des impôts. D'autre part, il suppose une diminution du taux d'imposition des produits agricoles. Du côté des dépenses publiques, on ne saurait trop insister sur la nécessité d'une discipline stricte respectant les priorités du développement.

L'État devrait assurer la stabilité et la sécurité de la tenure des terres et la cession de celles qui lui appartiennent aux paysans qui les travaillent. Il devrait organiser la recherche en agriculture et appuyer la diffusion de ses résultats par un système de crédit et d'approvisionnement. Assurer dans l'enseignement la priorité aux écoles rurales et donner la préférence, dans le système de santé, aux soins préventifs et curatifs en milieu rural, suppose que l'État abandonne l'orientation traditionnellement élitiste de ces services. Les détenteurs du pouvoir politique en Haïti sont en étroites relations, et se confondent même souvent, avec les grands commerçants, dont les intérêts sont heurtés par le modèle alternatif de développement. La croissance de la production agricole destinée dans un premier temps à l'autoconsommation freine, de fait, l'expansion du commerce national et international du pays. La politique budgétaire insiste sur l'imposition effective des revenus élevés. En mettant l'accent sur les petites villes, la stratégie va à contre-courant de l'histoire récente du pays, au cours de laquelle les exportateurs et les importateurs ont quitté les villes provinciales pour la capitale.

En somme, il est difficilement imaginable que l'État d'Haïti, tel qu'on le connaît, soit disposé à assumer le rôle qui lui incomberait dans ce modèle alternatif de développement. Haïti n'est pas aujourd'hui le seul pays dépendant, pour sa survie même et pour l'existence physique d'une grande partie de sa population, d'un changement profond du rôle de l'État.

En reconnaissant que le modèle de développement « par le bas », orienté vers la satisfaction des besoins élémentaires de la population, offre une stratégie pertinente de développement, on ne peut pas éviter de constater que le vrai problème est prioritairement d'ordre social et politique et porte sur les moyens de pression nécessaires pour assurer les changements souhaités.

Dans ces conditions, l'importance des donateurs étrangers peut devenir cruciale. Les grands pays et organismes donateurs : États-Unis, Canada, France, Allemagne fédérale, Banque Mondiale et Banque interaméricaine de développement, reconnaissent leur part de responsabilité dans la modification des conditions de développement d'Haïti. Leur présence au pays, leur participation

importante au financement du budget de l'État, le fait qu'ils dépensent en Haïti plus de 30 dollars par habitant alors que trois personnes sur quatre disposent à peine de 100 dollars par an pour leur survie, obligent les donateurs à reconsidérer leur rôle.

Chacun des grands donateurs a révisé, au cours des deux ou trois dernières années, son programme d'aide à Haïti, et chacun a mis de l'avant la nécessité, d'une part, de faire parvenir l'aide le plus directement possible à la population rurale et aux familles des taudis de Port-au-Prince et, d'autre part, d'exercer une pression sur le gouvernement en faveur d'une politique économique plus équitable et plus engagée en faveur du développement. Ces deux volets de l'aide étrangère sont inséparables : les regroupements communautaires au niveau de la base sont des bénéficiaires privilégiés des projets d'aide, mais ils ne peuvent pas être atteints à une échelle importante et les projets d'aide ne peuvent pas avoir un impact durable, si le gouvernement ne manifeste pas en fait sa volonté de poursuivre une politique de développement. L'expérience des pays voisins d'Haïti témoigne de l'urgence de changer de modèle de développement.

### Conclusion

Pour Haïti et pour d'autres pays qui se distinguent par une stagnation économique et par la misère de la majorité de leur population, le développement orienté vers les besoins élémentaires apparaît comme une nécessité. Bien que les groupements de paysans qui émergent dans la campagne haïtienne soient des éléments valables de la structure sociale du développement « par le bas », ce modèle repose sur une modification de tous les acteurs de la société. Le rôle décisif incombe à l'État : c'est lui qui est l'agent principal de changement. L'attitude réfractaire des détenteurs du pouvoir étatique face aux changements constitue l'obstacle le plus grave. Le développement des groupements de paysans à l'échelle du pays suppose l'aide et l'appui du gouvernement.

Tout en reconnaissant la pertinence du modèle de développement « par le bas » pour la satisfaction des besoins élémentaires des masses rurales, on doit reconnaître que sa mise en oeuvre est, de fait, prioritairement un problème politique. Il s'avère que les donateurs étrangers peuvent aider à la solution du problème, mais celui-ci reste en premier lieu l'affaire des acteurs autochtones.

### Références

1. Banque Mondiale. *Rapport sur le développement dans le monde, 1983*. Economica, 1983.

2. Éconosult. *Haïti, an 2000. Étude de prospective par la méthode des scénarios*. 1983.
3. El-Shakhs, S. « City Systems, Primacy and Development », *Journal of Developing Areas*, 7, 1972.
4. Friedmann, J. et C. Weaver. *Territory and Function*. E. Arnold, 1979.
5. Friedmann, J. et M. Douglass. « Agropolitan Development: Towards a New Strategy for Regional Planning in Asia », dans [13], 1978.
6. Hansen, N. M. « Development from Above: The Centre-Down Development Paradigm », dans [19], 1981.
7. Higgins, B. « Development Poles: Do They Exist? », dans [13], 1978.
8. Hilhorst, J. G. M. « Peru: Regional Planning 1968-1977 », dans [19], 1981.
9. Ikonikoff, M. « Théorie et stratégie du développement : le rôle de l'État », *Revue Tiers-Monde*, XXIV (93), 1983.
10. International Labour Organization. *Meeting Basic Needs*. ILO, 1977.
11. Jacquemot, P. « Le proto-état africain : quelques réflexions autour de l'histoire contemporaine du Mali », *Revue Tiers-Monde*, XXIV (93), 1983.
12. Kuznets, S. « Economic Growth and Income Inequality », *American Economic Review*, XLV (1), 1955.
13. Lo, F. E. et K. Salih (éd.). *Growth Pole Strategy and Regional Policy*. Pergamon Press, 1978.
14. Morawetz, D. *Vingt-cinq années de développement économique, 1950-1975*, Banque Mondiale, 1977.
15. Nerfin, M. (éd.). *Another Development: Approaches and Strategies*. Dag Hammarskjöld Foundation, 1977.
16. Perroux, F. *Notes sur la notion de pôle croissance. L'économie du XXème siècle*. P.U.F., 1955.
17. Richardson, H. W. « Growth Pole Spillovers: The Dynamics of Backwash and Spread », *Regional Studies*, 10, 1976.
18. Richardson, H. W. « Polarization Reversal and the Spatial Development Process », *Papers of the R.S.A.*, 45, 1980.
19. Stöhr, W. B. et D. R. Taylor (éd.). *Development from Above or Below?* J. Wiley and Sons, 1981.
20. Stöhr, H. et F. Tödtling. « Spatial Equity. Some Antithesis to Current Regional Development Strategy », *Papers of the R.S.A.*, 38, 1978.
21. Stöhr, W. B. « Development from Below: The Bottom-Up and Periphery-Inward Development Paradigm », dans [19], 1981.
22. Turcan, P. « Le développement régional intégré, est-ce une stratégie pour les années quatre-vingt? », *Regional Development Dialogue, Special Issue* 1982.

23. Turcan, P. *La Stratégie des besoins élémentaires et sa dimension territoriale*. Université de Montréal, Département de sciences économiques, Cahier 8134, 1981.
24. Williamson, J. G. « Regional Inequality and the Process of National Development », *Economic Development and Cultural Change*, 13 (4), 1965.