

**HAÏTI FACE AUX DEFIS DE LA  
DECENTRALISATION**  
(Rapport de diagnostic et cadre d'orientation stratégique  
en vue de la définition de politiques publiques)

**Préparé Par**  
**Charles L. CADET**

**Port-au-Prince, Décembre 2001**

## AVERTISSEMENT

A part les informations tirées d'une enquête portant sur 11 des 18 Communes du Département de l'Ouest et celles contenues dans la législation existante sur l'organisation territoriale en Haïti depuis 1804, la rédaction de ce rapport a bénéficié surtout d'autres matériaux provenant des travaux des trois principaux groupes suivants:

- ❖ l'Equipe de Décentralisation de la CNRA dont les membres permanents et consultants sont successivement : T. CANTAVE, F. DESHOMMES, R. DENIZE ; C. SAUVAGEAU ; D. MATHON ; R. PIERRE-LOUIS ; E. BERNARDIN, G.M. VINCENT et T. BOYSEN.
- ❖ l'Equipe du Projet d'Appui aux CT (PACTE) de l'USAID
- ❖ les trois programmes d'appui technique du PNUD de 1990 à 1997 : Mission d'assistance préparatoire au développement urbain ; Appui institutionnel aux municipalités ; Appui prioritaire aux municipalités haïtiennes.

Les travaux de secrétariat ont été assurés grâce à la collaboration de M. ULYSSE, S. DUVERNE et M. JEAN-BAPTISTE. Ce rapport sera suivi d'une publication de synthèse de l'Equipe de Décentralisation de la CNRA intitulée « L'Etat unitaire décentralisé : un avenir à construire ». Elle vise à définir à un certain niveau de détails les politiques de décentralisation. Cette série de travaux trouve son expression juridique dans un avant-projet de loi préparé par l'Equipe juridique de la CNRA (composée de P. PIERRE-LOUIS et M. CASSEUS) et portant sur les orientations de la décentralisation, l'organisation et le fonctionnement des Collectivités Territoriales.

## **SOMMAIRE**

### **Chapitre introductif : POUR UNE REFORMULATION DE LA VISION STRATEGIQUE DE LA DECENTRALISATION**

- 1.1.- La problématique historiquement dominante
- 1.2.- La nouvelle vision stratégique

### **PARTIE I. LA RECHERCHE DE LA MODERNITE PAR LA VOIE DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE**

#### **Chapitre 2. LA DEFINITION DE NOUVELLES PERSPECTIVES GLOBALES POUR HAITI**

- 2.1.- Le nouveau tournant
- 2.2.- La maturation d'un projet national de modernité
  - A.- Résurgence de la société civile
  - B.- Réveil des provinces, des bidonvilles et des zones marginales urbaines
  - C.- Déstabilisation interne de l'Etat traditionnel
- 2.3.- L'exigence de reconstruction de l'économie régionale
  - A.- La base de l'ancienne économie régionale
  - B.- Les mutations en cours

#### **Chapitre 3 LA « PREMIERE PIERRE » CONSTITUTIONNELLE EN VUE DE LA DECENTRALISATION**

- 3.1.- Le rôle novateur des C.T. dans la construction de la nouvelle logique d'Etat
- 3.2.- La nouvelle vision de la logique institutionnelle locale

#### **Chapitre 4 : LES CHANGEMENTS RECENTS AFFECTANT LE CADRE JURIDIQUE DE LA DECENTRALISATION**

- 4.1.- La réconfirmation de la tutelle
- 4.2.- Une conception de la démocratie locale niant les conditions de sa genèse historique
- 4.3.- L'approche organisationnelle « minimaliste » des Collectivités Territoriales
- 4.4.- L'élargissement des possibilités de financement local

## **Chapitre 5 : LA REALITE DE LA DECENTRALISATION DANS L'HAÏTI COMPTemporAINE**

- 5.1.- Les difficultés d'opérationnaliser la décentralisation politique
- 5.2.- La dialectique « Administration Publique /Collectivité Territoriale dans la desserte des services publics
  - A.- Priorité à l'approche par les besoins
  - B.- La dynamique de la satisfaction des besoins généraux
    - 1<sup>0</sup>) Planification de développement et aménagement du territoire
    - 2<sup>0</sup>) Desserte des services dits de base
    - 3<sup>0</sup>) De l'exercice de compétence exclusive : les services de proximité
  - C) Les conditions de satisfaction des besoins dits spécifiques
    - 1<sup>0</sup>) De la gestion des affaires socio-culturelles
    - 2<sup>0</sup>) De la gestion des affaires économiques locales
- 5.3.- Le fonctionnement du nouveau dispositif de financement local
  - A) Le système de déficit traditionnel
  - B) L'impact de la nouvelle politique
  - C) Les problèmes posés par le dispositif de financement actuel
    - 1<sup>0</sup>) Gestion défectueuse de la fiscalité communale
    - 2<sup>0</sup>) Déficience de la politique de transfert de l'Etat

## **Chapitre 6 : LES PROBLEMES LIES A L'ORGANISATION TERRITORIALE EN PLACE**

- 6.1.- Des rapports avec la dynamique politico-administrative
  - A- Le modèle territorial de distribution des services publics
  - B- La réalité de la distribution territoriale des services
    - 1<sup>0</sup>) Effets structurels de la dynamique des chefs-lieux
    - 2<sup>0</sup>) La déconcentration dans les organismes publics centraux
    - 3<sup>0</sup>) Distribution territoriale des services dans les collectivités
- 6.2.- De la correspondance avec la dynamique de développement
  - A.- Les possibilités naturelles de développement des territoires administratifs
  - B.- La catalysation des forces économiques et sociales par les territoires

## **Partie II : REUSSIR UN PROCESSUS VERITABLE DE DECENTRALISATION TERRITORIALE**

### **Chapitre 7 : LA DEMOCRATIE LOCALE COMME PREMIERE PRIORITE STRATEGIQUE**

- 7.1.- La consolidation du système de représentation au niveau local
  - A- Uniformisation des modes de légitimation des membres des Assemblées locales
  - B- Elimination des élections par cartel
  - C- Attribution de rôle exclusif aux deux organes des collectivités : Conseil et Assemblée
  - D- Création d'une Administration de support au Conseil Interdépartemental
  
- 7.2.- La participation comme méthode de promotion et de valorisation du capital social local
  - A.- Les fondements de l'approche participative
  - B.- L'organisation de la participation au niveau local

### **Chapitre 8 : ORIENTATIONS POUR UNE REORGANISATION PROFONDE DE LA DESSERTE DES SERVICES PUBLICS**

- 8.1.- Prendre la mesure des implications du nouveau contexte international et national
  - A.- Ouverture sur l'extérieur
  - B.- Mutations socio-démographiques récentes
  - C.- Etat et modernisation économique et sociale
  
- 8.2.- Oser aménager pour un développement durable
  - A.- La section communale comme cadre de développement
  - B.- Pour un système urbain plus équilibré
  
- 8.3. Stratégie concrète de rénovation de la desserte des services publics
  - A- Vers une maîtrise réelle des services de proximité
    - 1<sup>o</sup>) Le rôle opérationnel de la Section communale
    - 2<sup>o</sup>) Le rôle stratégique de la Commune
    - 3<sup>o</sup>) La fonction d'appui des Administrations Publiques
  
  - B- Pour une nouvelle approche des services socio-culturels
    - 1<sup>o</sup>) La fonction opérationnelle des Communes
    - 2<sup>o</sup>) Du nouveau rôle des administrations Publiques

C- La promotion économique par les Communes

- 1<sup>o</sup>) L'organisation des marchés
- 2<sup>o</sup>) L'encadrement agricole
- 3<sup>o</sup>) La promotion des PME et de l'artisanat
- 4<sup>o</sup>) Quel rôle en découle pour les administrations publiques ?

8.4.- La cohérence des politiques publiques locales

- A.- La planification du développement
- B.- La politique d'aménagement du territoire
- C.- Le programme d'investissement local
- D.- Les implications de gestion pour le Conseil Interdépartemental

## **Chapitre 9 LA MODERNISATION DU SYSTEME DE FINANCEMENT LOCAL**

9.1.- Les préconditions d'une sortie du système de déficit local

- A.- Nécessité d'une nouvelle caractérisation des dépenses du système organisationnel local
- B.- Consolidation de l'autonomie financière des C.T.

9.2.- Une nouvelle stratégie de financement local orientée vers l'équilibre budgétaire

- A.- La ravalorisation du système de redevances
- B.- La rationalisation de la fiscalité locale
- C.- Modernisation du système de transfert et de subvention de l'Etat
- D.- Restructuration nécessaire du système de contrôle financier public

## **CONCLUSION**

## **BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE**

## CHAPITRE INTRODUCTIF

### POUR UNE REFORMULATION DE LA VISION STRATEGIQUE DE LA DECENTRALISATION

#### 1.1 La problématique historiquement dominante

Il peut être intéressant pour faciliter la formulation d'une stratégie de décentralisation en harmonie avec la Constitution de 1987 de chercher à cerner les problématiques passées ou se trouvant à la base des comportements et décisions des Responsables de l'Etat.

De par son histoire coloniale, Haïti a hérité les formes extérieures de son système d'organisation territoriale (Département, Arrondissement, Paroisses, etc) de l'armature institutionnelle en vigueur en France au début du 19<sup>ème</sup> siècle. Ainsi, dès les premiers moments les Communes ont constitué une circonscription administrative de l'Etat haïtien en se substituant aux anciennes « paroisses » coloniales lors de la proclamation de la Constitution de 1816. Mais, placées dans un cadre institutionnel basé sur l'ultra-centralisation – symbolisée par un pouvoir exécutif très fort contrôlé par les militaires – des entités locales n'ont pas pu en émerger. Une mutation va se produire cependant à la suite de la genèse de l'**idée démocratique** en Haïti sous formes de gouvernement civil et d'élection des principaux dirigeants de l'Etat.

En dépit de l'instabilité politique permanente et de la longue domination des militaires, les spécialistes ont noté que 1843/44 et les années 1870/81 peuvent être pris comme des exemples de ces moments caractéristiques « d'ouverture politique ». En tout cas, c'est dans ce type de contexte que la Collectivité Communale ou la « Commune Autonome » avec élection de ses membres dirigeants va s'inscrire comme perspective stratégique dans le processus d'institutionnalisation du pays. Et on parlera même pour la dernière période d' « âge d'or » des Communes. Les instruments juridiques les plus importants matérialisant cette nouvelle orientation sont particulièrement: la Constitution de 1843 et l'arrêté présidentiel du 6 juillet 1844; la loi du 24 juin 1872; la loi de septembre 1876. Ces lois et d'autres qui ont suivi organisent une Administration communale à part entière en prévoyant:

- d'une part, des compétences clairement déterminées couvrant: les services de proximité (voirie, génie municipal, etc); les services socio-culturels (écoles primaires communales gratuites, établissement de secours et de bienfaisance, etc), et les services administratifs (état civil, police communale, recensement de la population, etc.)
- d'autre part, des modalités de financement des dépenses administratives et de services engagées comme: les revenus des biens communaux; la patente et l'impôt locatif; un grand nombre de taxes indirectes. Il faut ajouter que la perception de tous ces revenus est assurée à travers le Receveur Communal.

Toutefois, la « culture de commandement » qui domine la conception politique traditionnelle haïtienne va limiter la portée de ces avancées sur le plan légal. Ultérieurement, d'ailleurs, des reculs importants seront observés et conduiront à distinguer les “ communes s'administrant elles mêmes” des “ communes s'administrant sous le contrôle de l'autorité supérieur”. Mais, plus fondamentalement l'autonomie des Communes ne sera jamais une réalité en raison de l'emprise permanente d'un pouvoir exécutif à tendance fortement dominatrice. Cette situation d'une Collectivité Territoriale dont l'existence formelle est admise mais qui est en même temps niée par un ensemble d'autres mécanismes institutionnels et politiques ne traduit pas la volonté de décentraliser effectivement. C'est pourquoi certains auteurs l'ont caractérisé comme étant une “modernisation de la centralisation”. La même situation se reproduira au cours de la période récente allant de 1987 à 2001: voir les analyses du diagnostic au niveau de la première partie de ce travail.

## 1.2. La nouvelle vision stratégique

La nouvelle stratégie de décentralisation doit prendre pour base la Constitution de 1987 qui comme on le verra en fait une **stratégie de réforme institutionnelle profonde** en confortant le système de représentation démocratique et l'Etat de droit en plus de permettre le développement d'un modèle original de participation et d'une administration réellement de services. Toutefois, il faut retenir de l'ancienne problématique que la décentralisation doit **progresser simultanément sur les trois plans**: politique, administratif et financier mais les approches à promouvoir doivent se différencier nettement de celles utilisées jusqu'à présent.

Tout d'abord, l'articulation de ces trois vecteurs de la décentralisation doit être pleinement visualisée et pensée pour être prise en compte lors de la conduite de la politique en vigueur. Très concrètement, une hiérarchie est à établir entre ces vecteurs pour consacrer celui qui doit jouer le rôle déterminant. Dans le contexte politique haïtien de l'absence d'une culture du droit, où donc le rapport de force brut est directement un facteur politique, l'autonomie politique formelle des Collectivités Territoriales n'est pas suffisante pour faire avancer le processus global de décentralisation. **La recherche de l'efficacité dans l'effort entrepris commande dans ce cas de construire une alliance solide entre les élus locaux et les populations locales à travers des mécanismes institutionnels appropriés: plus précisément une alliance entre les élus locaux et les secteurs organisés de la société civile.** En clair, l'axe stratégique prioritaire est le développement de mécanismes institutionnels pouvant faciliter le regroupement de toutes les forces politiques, sociales et économiques favorables à la démocratie et à la décentralisation.

**Cette approche cherche à promouvoir une conception de la démocratie locale qui reconnaît le rôle primordial de la société civile dans la construction de la démocratie en Haïti.** En même temps, elle développe de nouveaux rapports entre ces groupes et la classe politique (au pouvoir ou non) de manière qu'au **contrôle périodique** du système de représentation démocratique on associe le **contrôle continu** du système de participation. Ce qui garantit une meilleure prise en compte des préoccupations de la population dans la prise de décision par les dirigeants politiques locaux.

La liberté politique renforcée de ces derniers ne doit pas être cependant gênée par des rapports de tutelle, donc de dépendance forte, vis à vis de l'Exécutif. C'est la situation paradoxale des années 1996/2001 qui maintient en ce sens l'approche traditionnelle esquissée antérieurement. Pour en sortir, il doit être clair que les Collectivités locales jouissent du privilège de la libre administration c'est-à-dire constituent des personnes morales à part entière tout en bénéficiant de l'autonomie financière. Cette orientation claire élimine par la même occasion les flous constitutionnels, souvent mis en évidence, concernant le statut de certaines des collectivités : la section communale par exemple.

Les hésitations des populations haïtiennes vis à vis de l'Etat comme par rapport aux Collectivités Territoriales ont pour cause fondamentale la carence des services publics. En effet, la loi fixe des compétences à l'une et à l'autre des groupes d'Administrations sans se préoccuper de savoir:

- s'il y a duplication
- si elles répondent aux besoins prioritaires des populations
- si le secteur public peut seul développer des capacités d'action ou s'il doit mobiliser d'autres partenaires
- si, enfin, les services mis en place sont accessibles ou non

Cet ensemble de questions montrent que la politique de transfert des compétences doit être replacée dans un contexte plus global de la desserte générale des services publics. On rompt ainsi avec l'approche normative de fixation des compétences générales qu'on retrouve dans un certain nombre de textes. Plus sérieusement, **cette conception nouvelle veut mettre l'accent sur le fait que la politique de transfert ne soit pas – à l'égal de la politique industrielle – une politique purement sectorielle.** Elle suppose effectivement un certain nombre d'actions complémentaires dans d'autres domaines. Particulièrement : le mode de gestion directe ou déléguée au sein des Administrations nationales et locales, la politique d'aménagement du territoire et la politique de développement.

Les questions financières ont une allure plus complexe à l'époque contemporaine à cause de l'augmentation du nombre de Collectivités Territoriales par la Constitution de 1987 alors que la crise structurelle de l'économie haïtienne tend à raréfier les ressources. La différenciation formelle des Collectivités selon leur potentiel économique et fiscal n'est pas une solution puisque de toute façon la nécessité de financer celles qui sont déficitaires demeure. Il faut donc mettre en place un système qui garantit l'autonomie financière de toutes les Collectivités tout en s'assurant de l'équilibre de leur budget et en minimisant les risques de pertes, de gaspillage et de développement de la corruption.

Cette problématique nouvelle et globale de la décentralisation territoriale est développée en détail dans la 2<sup>ème</sup> partie du document. Mais, auparavant il a paru indispensable d'apprécier dans quel contexte la « demande de décentralisation » a refait surface en Haïti. Cette analyse est suivie d'une revue générale, à l'époque contemporaine, de toutes les questions intéressant les trois vecteurs de la

décentralisation pour montrer les carences des politiques entreprises par l'Etat et les Collectivités Territoriales. Le dernier chapitre du diagnostic est consacré à l'étude du système d'organisation territoriale. Il vise à faire ressortir les problèmes que ce système génère pour la dynamique administrative pilotée par les Administrations Publiques et les C.T. et pour la dynamique de développement aux niveaux national et local.

## **PARTIE I**

### **LA RECHERCHE DE LA MODERNITE PAR LA VOIE DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE**

## CHAPITRE 2

### LA DEFINITION DE NOUVELLES PERSPECTIVES GLOBALES POUR HAÏTI

Les décennies de développement 1950/1980 ont constitué pour beaucoup de pays du Tiers-Monde – en particulier ceux de l'Amérique Latine et de l'Afrique – le cadre de mise en route de certains processus de décentralisation territoriale. Pour différentes raisons assez complexes, Haïti n'a pas pu leur emboîter le pas. Peut-on penser que la période contemporaine qui s'affirme avec une autre dynamique de changement constitue le cadre approprié pour lancer cette réforme fondamentale ?

#### 2.1.- Le nouveau tournant

Au moment de l'installation du régime des Duvalier en 1957, le Tiers-Monde achevait la première phase du processus global de changement désigné par l'expression « les décennies de développement » tandis qu'Haïti n'avait pas fait fondamentalement ce choix comme ses voisins de l'Amérique Latine. Un effort est intervenu cependant dans les années 1970 avec la croissance de l'industrie et la relance du Tourisme mais il n'a pas débouché sur une modernisation large et profonde de l'économie nationale tandis que la situation politique s'est caractérisée par un certain immobilisme jusqu'à l'éclatement de la crise de 1980/1982. Effectivement, l'effondrement de la dictature duvaliériste en 1986 intervient dans la suite de cette crise ou en est un approfondissement.

Cette chute constitue, toutefois, un tournant dans l'évolution globale d'Haïti. Elle s'opère dans un contexte international nouveau. La nouveauté est surtout symbolisée par le développement du double processus de « globalisation » et de régionalisation: processus d'interdépendance économique croissante des Nations résultant de l'expansion du progrès dans les technologies de l'information et de la communication ainsi que de l'extension des mécanismes de marché. L'intérêt de ces transformations pour Haïti est double. Elles impliquent, d'une part, que pour en tirer profit le pays doit se mettre à un niveau de compétitivité internationale déterminée par la performance de ses entreprises et la disponibilité d'infrastructures économiques, sociales et culturelles. Toutes choses qu'Haïti ne dispose pas à un niveau acceptable. D'autre part, le développement de ces processus économiques globaux s'est accompagné d'une réévaluation de toutes les formes directes et indirectes d'intervention de l'Etat qui a débouché sur leur remise en question de sorte que le nouveau modèle d'Etat prôné par la plupart des grands bailleurs internationaux est l'« Etat minimal ».

Ces mutations internationales ont également fait leur chemin à travers le double effondrement des régimes communistes dans les « pays de l'Est » et des régimes dictatoriaux dans bon nombre de pays du Tiers-Monde. Ces dernières transformations ont propulsé au premier plan la « démocratie représentative » des pays occidentaux devenant ainsi au plan international le modèle à appliquer partout.

La chute de la dictature n'a pas seulement coïncidé avec l'émergence d'une nouvelle configuration mondiale impliquant que des transformations économiques et politiques soient assurées sur le plan national. Compte tenu de cette conjoncture

internationale nouvelle, certes, mais surtout en raison **des conditions nationales dans lesquelles cette chute prend place**, elle ouvre directement pour Haïti de nouvelles perspectives relativement au devenir de l'Etat, de l'économie nationale et de la société.

## **2.2.- La maturation d'un projet national de modernité**

Le départ des Duvalier s'est produit dans le contexte de la crise économique nationale des années 1980 mais des signes avant-coureurs de changement sont déjà perceptibles dès les années 1970 avec l'organisation de la population rurale en communautés de base, le redémarrage du mouvement syndical, l'émergence des partis politiques et des médias indépendants.

### **A) Résurgence de la société civile**

Ce n'est plus quelques groupes qui opèrent dans la clandestinité mais une multitude d'organisations civico-politiques, sociales et professionnelles (des salariés comme des patrons) qui se forment et développent ouvertement des revendications. Toutes les questions sont abordées mais celles à dimension nationale prennent progressivement le dessus. D'où, l'attention portée sur des situations importantes suivantes :

- la nature rétrograde et inadéquate de l'Etat haïtien traditionnel face aux mutations nationales et internationales
- les voies de sa rénovation par : la promotion véritable d'un Etat-Nation, la mise en place d'un Etat de droit et d'un Etat démocratique, la décentralisation et la participation
- les conditions de fonctionnement et de développement des grands secteurs de l'économie nationale : agriculture, industrie, tourisme, infrastructures
- la condition féminine en Haïti
- la scolarisation des jeunes
- la modernisation universitaire
- etc.

### **B) Réveil des provinces, des bidonvilles et des zones marginales**

La société civile s'est surtout formée dans la conjoncture des années 1930-1940 avec les transformations socio-économiques consécutives à l'occupation américaine. Depuis lors, dans les périodes d'éclaircie politique, elle regroupe surtout les couches ouvrières et les classes moyennes urbaines. La formation des groupements de base dans les zones rurales et surtout celle des groupes populaires et comités de quartiers des bidonvilles et zones marginales constituent une tendance nouvelle qui

fait intervenir de nouveaux acteurs dans la dynamique socio-politique globale du pays.

Cette mobilisation d'un type nouveau est l'expression d'un double mouvement. C'est un effet à retardement du déficit constant des services publics au niveau de ces zones rurales et suburbaines et surtout elle prend appui sur le déficit d'emploi provoqué par le déclin de l'économie régionale.

### **C) Déstabilisation interne de l'État traditionnel**

Cette crise s'est déclarée dès les remises en questions de l'Etat traditionnel venant de la société civile, mais elle prend une dimension nouvelle quand ce sont les institutions mêmes de l'Etat qui rentrent en ébullition. Ainsi, on a eu la succession de petites ou grandes crises des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Toutefois, elles aboutissent toutes aux demandes de rénovation et de démocratisation des structures de l'Etat.

Le bref rappel de ces trois vecteurs de la mobilisation nationale pour le changement permet de mesurer **la force de l'aspiration à la refondation de l'Etat**, revendication consécutive à la crise ouverte par la chute du régime des Duvalier. En même temps, il situe le contexte de la demande pour la décentralisation qui s'inscrit donc dans une dynamique globale pour changer l'Etat mais aussi l'économie et la société. Les réformes réclamées ont effectivement pour symboles :

- Etat-Nation
- Etat de Droit
- Etat démocratique
- Economie stimulant l'initiative individuelle
- Société ouverte par la lutte en vue de l'élimination des mécanismes d'exclusion et de marginalisation

Finalement, ce qui est valorisé à travers ces différents rêves c'est ce que la plupart des analystes appellent maintenant un processus vigoureux de modernité.

## **2.3.- L'exigence de reconstruction de l'économie régionale**

### **A) La base de l'ancienne économie régionale**

Lors des mobilisations pour le changement, cette exigence a justifié parmi d'autres la demande de rénovation du système étatique haïtien. Compte tenu de son importance stratégique pour le devenir d'Haïti, il est nécessaire de l'éclairer davantage.

Sur les deux siècles d'existence du pays, les régions haïtiennes – confondues ici avec les départements quelque soit la délimitation que décide le niveau politique selon les époques – ont bâti leur économie en partant de quatre (4) voies principales :

- l'économie vivrière paysanne
- l'économie d'exportation traditionnelle symbolisée par le café, le bois et le cacao
- l'économie d'exportation agro-industrielle symbolisée par le sucre, le sisal et les huiles essentielles
- l'industrie manufacturière, minière et touristique

**La base de cette économie régionale est constituée de la combinaison du secteur vivrier et du secteur traditionnel d'exportation** tandis que les autres secteurs ajoutent une dimension spécifique à certaines régions plus particulièrement :

- l'Ouest avec l'industrie
- le sud avec les huiles essentielles
- le Nord-est avec le sisal

A l'intérieur des grandes zones, on note une forte spécialisation du rural dans la production alors que les systèmes de commercialisation et de distribution se développent surtout dans les villes sauf dans le cas de l'industrie où les relations économiques sont plus complexes. Ainsi, l'évolution économique régionale se fait à partir d'une articulation essentielle entre l'économie urbaine et l'économie rurale.

## **B) Les mutations en cours**

Jusqu'aux années 1960, cette configuration économique régionale reste plus ou moins valable. Mais, l'aggravation de la crise du secteur traditionnel d'exportation comme conséquence indirecte de l'augmentation de la pression démographique et le déclin de l'agro-industrie portent un rude coup à l'économie régionale qui voit son système de commercialisation et de distribution se démanteler progressivement. L'économie urbaine perd ainsi l'une des composantes fondamentales de sa base commerciale. Ultérieurement, la généralisation de la crise agraire avec l'entrée en crise de l'économie vivrière paysanne constituera le dernier acte de ce processus de déclin des régions provinciales.

Ayant perdu leur potentiel de création d'emploi, les régions ne pourront plus retenir leur population surtout les éléments les plus dynamiques et les plus prometteurs en termes économiques et cela au bénéfice de la capitale, Port-au-Prince, et de l'émigration. C'est contre cette situation de misérabilisme économique que les populations des provinces se sont soulevées à la chute de Jean C. Duvalier en 1986. Elles demandent une rénovation de l'économie régionale et des actions appropriées de l'Etat en ce sens.

## **CHAPITRE 3**

### **LA « PREMIERE PIERRE » CONSTITUTIONNELLE EN VUE DE LA DECENTRALISATION**

Les conditions dans lesquelles l'aspiration à la décentralisation a resurgi montrent très clairement que cette demande de réforme s'inscrit d'emblée dans une dynamique globale pour changer l'Etat et assurer pleinement le rêve démocratique. En même temps, elle est comprise comme un mécanisme fondamental pouvant enrayer le processus de déclin régional. Telles sont donc les perspectives très modernes qui ont motivé les populations de toutes les couches sociales qui de 1986 à nos jours se sont mobilisées dans le double cadre de la société civile et de l'Appareil d'Etat.

La période qui s'ouvre avec la Constitution de 1987 constitue théoriquement une rupture dans l'évolution institutionnelle et politique du pays en tant qu'elle inaugure ces types de démarche pouvant rapprocher l'Etat le plus que possible d'un idéal de modernité. Qu'en est-il exactement ? Pour bien prendre la mesure des choses, il convient d'utiliser une double approche permettant de cerner le plan normatif avant d'entreprendre plus loin une analyse concrète de la situation.

#### **3.1.- Le rôle novateur des Collectivités Territoriales dans la construction de la nouvelle logique d'Etat**

A côté de l'Etat de droit et de la démocratie participative, la conception de l'Etat unitaire décentralisé constitue une autre innovation majeure de la Constitution de 1987 qui a formulé entre autres un projet global de société répondant tout à fait aux critères de la modernité.

Traditionnellement, l'Etat unitaire décentralisé développe deux (2) logiques distinctes – celles de l'Etat et des Unités territoriales autonomes – mais avec le rôle structurant réservé exclusivement à l'Etat, la collectivité publique supérieure. Cette approche garantit que le fonctionnement de la démocratie nationale est surtout déterminé par le jeu des structures étatiques au niveau central. La récente Constitution a institué des relations plus complexes entre les deux catégories d'entités en attribuant un rôle aux Collectivités Territoriales (C.T.) dans la construction de la nouvelle logique d'Etat.

Les juges de Paix, les juges des Cours d'Appel et les juges des Tribunaux de Première Instance sont ainsi nommés à partir de listes de noms soumis à l'Exécutif par les Assemblées Communales et Départementales. De même, le Conseil Electoral Permanent est formé à partir de listes de noms partiellement désignés par le Département tandis que le Conseil des Ministres voit intervenir en certaines de ses sessions de travail le Conseil Interdépartemental. La Constitution établit par ailleurs que les Collectivités Communales et Départementales sont en même temps et respectivement circonscriptions électorales pour les Députés et les Sénateurs. Toutes ces démarches témoignent clairement de la volonté de faire des

Administrations décentralisées un mécanisme de base du fonctionnement de certaines structures stratégiques de l'Etat.

### 3.2.- La nouvelle vision de la logique institutionnelle locale

L'originalité constitutionnelle s'affirme aussi au travers de la nouvelle vision de la logique institutionnelle de la base. Par opposition aux périodes antérieures, le pouvoir local comporte trois paliers dont la lourdeur et le coût élevé de fonctionnement sont dénoncés par un grand nombre d'analystes. Pourtant, cette nouvelle architecture organisationnelle peut se comprendre si l'on admet ces trois raisons :

- la volonté de saisir, par le Département, la dynamique de développement régional
- la prise en compte, par la Commune, d'une réalité institutionnelle historique
- et la volonté, par la Section Rurale devenue Section Communale, d'intégrer politiquement et socialement les paysans : groupe social majoritaire mais toujours marginalisé ou frappé d'exclusion.

Enraciné ainsi dans le réel haïtien, ce modèle de décentralisation tend à répondre aux préoccupations fondamentales suivantes :

- 1<sup>o</sup>) Ce modèle doit garantir une forme opérationnelle du système de représentation et de démocratie participative. C'est là la raison première de la structuration bicéphale des organes de pouvoir avec le Conseil Exécutif et l'Assemblée délibérative. Mais, alors que la composition du premier organe a été déterminée, la Constitution est restée muette sur celle du second organe. Ce qui laisse un vide qu'il y a à combler en regard de deux questions majeures : le pluralisme politique et la participation de la société civile.
- 2<sup>o</sup>) Une bonne décentralisation repose toujours sur la reconnaissance par l'Etat d'institutions territoriales ayant leur personnalité propre et pouvant s'organiser librement dans le respect des lois établies. Sur cette base, toutes les collectivités territoriales instituées par la Constitution de 1987 devraient jouir du **privilège de la libre administration**. Le fait d'admettre explicitement le statut d'autonomie pour le Département et la Commune et de faire le silence sur le statut de la Section Communale a porté certains analystes à mettre en doute la volonté constitutionnelle de favoriser une véritable décentralisation à ce niveau. La Constitution laisse ici un vide que les textes légaux ultérieurs chercheront à combler.
- 3<sup>o</sup>) L'objet de l'autonomie et de la libre administration est la gestion des **affaires locales** que la Constitution a cherché à circonscrire en précisant des champs de compétences pour les Collectivités. En considérant l'ensemble des dispositions constitutionnelles y relatives et

en prenant comme boussole la sphère d'intervention, il se dégage quatre grandes catégories de compétences :

- a) **Les compétences administratives** regroupant celles clairement définies par la Constitution et celles découlant du statut d'autonomie des C.T. Notons respectivement comme exemple :
  - la fonction de la Commune en tant que gestionnaire privilégié des biens fonciers du domaine privé de l'Etat
  - la préparation et l'exécution de leur budget par toutes les C.T.
  - la gestion autonome de leur personnel
  
- b) **Les compétences politiques** entendues comme le rôle politique global des C.T. qui sont généralement partagées avec l'Etat. Elles sont strictement circonscrites par la Constitution. Comme exemple il peut être rappelé : le rôle du Département et de la Commune dans la nomination des juges des cours d'Appel, des Tribunaux de Première Instance et des juges de paix.
  
- c) **Les compétences dites techniques** qui concernent en fait les domaines de service et champs d'intervention attribués aux collectivités. La Constitution a retenu explicitement les champs suivants :
  - le social particulièrement l'éducation
  - le développement socio-économique
  
- d) **Les compétences fiscales** entendues comme le pouvoir de collecter et de gérer les taxes et les impôts locaux. La Constitution est explicite à ce niveau sur deux points :
  - d'une part, l'Exécutif doit être assisté du Conseil Interdépartemental lors de l'élaboration de la loi qui fixe la portion et la nature des revenus publics attribués aux C.T.
  - d'autre part, toutes les C.T. doivent être partie prenante de l'établissement de la fiscalité locale.

Sans développer une argumentation spécifique, vu son évidence, on peut admettre que le traitement constitutionnel de la question des compétences des C.T. n'est pas très élaboré particulièrement dans les domaines administratifs, technique et fiscal. Il faudra analyser plus loin ce qui a été fait sur le plan légal pour évaluer le degré de réalisme des dispositions adaptées et déterminer les chances de déboucher sur un processus véritable de décentralisation.

- 4<sup>0</sup>) La dernière préoccupation constitutive du modèle constitutionnel de décentralisation est le contrôle du pouvoir central sur les instances décentralisées. Selon les dispositions en cause, deux formes de contrôle sont prévues :
- a) le contrôle de régularité de l'Administration Centrale quand l'Assemblée Départementale lui fait rapport (Art. 83)
  - b) le contrôle juridictionnel de la Cour supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (Art. 200, 200-1)

On peut s'étonner qu'après avoir admis implicitement la libre administration des C.T. par l'élection de leurs organes dirigeants et l'octroi de l'autonomie, la Constitution de 1987 maintient une forme de contrôle indirect (Art. 83) qui rappelle la tutelle. En effet, un lien de dépendance subsiste par rapport au pouvoir exécutif, pouvoir traditionnellement plus dominateur que générateur d'efficacité. Il faudra donc rechercher ultérieurement comment le contrôle, quelque'il soit, peut être rendu efficace.

## CHAPITRE 4

### LES CHANGEMENTS RECENTS AFFECTANT LE CADRE JURIDIQUE

Les constituants de 1987 ont conçu un modèle de décentralisation assez particulier dans le contexte international actuel mais qui n'a pas été complètement élaboré. Pour opérationnaliser les directives constitutionnelles dont certaines sont très générales et pour tenir compte du contexte d'évolution spécifique du pays, l'Etat doit normalement préparer un cadre légal approprié. Ce travail a été lancé à partir de 1990 à travers six (6) textes légaux qui sont :

- le décret du 17 mai 1990 créant une représentation civile du Pouvoir Exécutif dénommée Délégation dans les Départements et Vice-Délégation dans les Arrondissements
- le décret du 17 mai 1990 sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère de l'Intérieur
- la loi du 28 mars 1996 portant organisation de la collectivité territoriale de la section communale
- la loi du 18 juin 1996 portant création du Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales
- la loi établissant, en complément des recettes communales, des droits internes dénommés : « Contribution au Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales »
- le projet de loi-cadre définissant les grands principes ou les grandes orientations des collectivités territoriales haïtiennes qui a franchi la première étape du vote au Sénat en 1996.

Cette construction juridique encore inachevée répond-elle à l'esprit de la Constitution de 1987 ? Dans quelle mesure elle approfondit utilement le modèle retenu et lui donne une assise solide permettant de déboucher sur un processus véritable de décentralisation ? Pour répondre à ces questions, il n'est pas nécessaire de passer en revue successivement ces différents textes. Il est mieux d'en faire une analyse thématique en cherchant à éclairer les préoccupations qui sont à la base du modèle constitutionnel.

#### 4.1.- La reconfirmation de la tutelle

L'esprit de la Constitution est le privilège de la libre administration accordé aux collectivités territoriales excluant ainsi **tout rapport de tutelle ou de dépendance forte** avec le pouvoir central. Le rôle attribué à la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif comme organe de contrôle administratif et financier de ces institutions est à cet égard assez significatif.

Les textes légaux du début comme ceux de la fin des années 1990 attribuent l'autonomie administrative et financière aux C.T. Toutefois, dans la définition des relations avec le pouvoir central certains parlent expressément de tutelle tandis que d'autres établissent une forme de contrôle rappelant la tutelle. Deux stratégies de contrôle sont ainsi formulées :

- celle passant par le Ministère de l'Intérieur dont la première attribution est d'« exercer le contrôle de tutelle sur les collectivités territoriales » par l'intermédiaire de sa Direction portant le même nom. Elle est chargée, entre autres choses, de coordonner et contrôler les activités des C.T. et de concourir et participer à la conception de la politique budgétaire des C.T.
- et celle passant par la Délégation dont le premier responsable, le Délégué, a pour attributions parmi d'autres, d'approuver les ordonnances et les feuilles de remboursement signées par le Maire et de proposer des mesures conservatoires dans les cas d'incurie et de fraudes. Ce contrôle de tutelle, à la différence de celle présentée antérieurement, s'exerce seulement sur les Communes.

Finalement, ces textes au lieu d'être en harmonie avec la Constitution de 1987 continuent une tradition qui a pris corps au début des années 1950 avec la loi de juillet 1951 et s'est perpétuée à travers les lois de septembre 1971 et d'octobre 1982. Elle consiste à instituer un pouvoir local, tout en le plaçant sous le contrôle strict du pouvoir central symbolisé par le Préfet et la Secrétairerie d'Etat de l'Intérieur, remplacés actuellement respectivement par le Délégué et le Ministère de l'Intérieur. C'est ce que certains auteurs appellent « la modernisation de la centralisation ».

#### **4.2.- Une conception de la démocratie locale niant les conditions de sa genèse historique**

C'est le domaine dans lequel la Constitution de 1987 est le plus original à la fois pour le rôle attribué aux C.T. dans le système de séparation des pouvoirs et le fonctionnement des institutions démocratiques au niveau national ; à la fois aussi par la volonté de promouvoir le pluralisme politique et la participation à tous les niveaux. Pour ce qui a trait au premier aspect, il n'y a pas de grand apport juridique à attendre puisque les compétences sont clairement définies à ce niveau par la Constitution. Il restera ultérieurement à s'informer du fonctionnement réel de ce système.

La structuration des institutions démocratiques et participatives locales est la grande question sur le plan juridique. Trois enjeux sont ici en cause : la légitimité des organes des dirigeants, le type de garantie nécessaire au pluralisme politique et les mécanismes de la participation. Les deux textes légaux concernés – la loi sur l'organisation de la Section Communale et le projet de loi d'orientation de la décentralisation voté par le Sénat – sont tout à fait en harmonie avec la Constitution par leur générosité et leur esprit d'ouverture.

En effet, l'élection des membres des organes dirigeants des C.T. est reconfirmée clairement sur le plan légal de même que la garantie formelle du pluralisme puisque les élections doivent être organisées dans le strict respect des prescrits constitutionnels c'est à dire par un **Conseil Electoral Indépendant**. Jusqu'à présent, il y a simple reprise des dispositions constitutionnelles. Mais, en introduisant la formule « cartel » dans l'élection des dirigeants locaux le législateur remet en cause le principe du pluralisme car il a été démontré que cette formule peut conduire à une représentation minoritaire de la population de la section communale.

Une autre innovation d'importance à signaler concerne la combinaison réalisée entre les systèmes de représentation et de participation. Les dispositions prises concernant la formation et le fonctionnement de l'Assemblée de Section Communale (ASEC) en sont la matérialisation. Signalons d'abord une ouverture envisagée en direction de la population en lui permettant de désigner au niveau de l'ASEC ses représentants en proportion des Habitations existantes. Il est vrai que ceux des agglomérations urbaines – les Délégués de ville – ne portent directement leurs préoccupations qu'au niveau de l'Assemblée Municipale. Ce qui crée un système de palier en faveur des citadins qui pourront ainsi théoriquement faire passer leurs revendications plus facilement que les ruraux. C'est peut être pour éliminer cette discrimination que dans le projet de loi voté par le Sénat la Section Communale est envisagée à la fois pour les zones rurales et urbaines. Ainsi, on n'aura qu'un seul mode de représentation et de participation de la population. Une question demeure pendante : comment regrouper la population à l'intérieur des Sections Communales généralisées sur tout le territoire de la république ? Quel mode choisir : l'habitation ?, les groupes d'intérêt de la société civile ?

Une ouverture est envisagée également en direction des structures politiques et administratives. Effectivement, en session ordinaire l'ASEC peut recevoir des membres du Parlement et de l'Administration Publique. Celle-ci peut être même doublement représentée par les Délégués et Vice-Délégués et par les fonctionnaires des directions déconcentrées.

Les principes constitutionnels de légitimité démocratique, de pluralisme politique et de participation ont donc été pris en compte sur le plan légal. Mais, le mode d'application du dernier principe, comme cela a été le cas pour l'avant-dernier, présente certaines faiblesses importantes. Il laisse de côté, en effet, les groupes de base : mécanisme fondamental de structuration de la société civile. Plus profondément, l'émergence du mouvement démocratique national à l'époque contemporaine est le résultat de luttes, d'abord clandestines et plus tard ouvertes, menées grâce aux écoles de démocratie qu'ont été et que constituent encore tous ces groupes de la société civile. Donc, au lieu de faire des Assemblées de Section Communale un enjeu politique, il faut leur permettre de préférence de capitaliser sur cette expérience historique des groupes de base. De cette façon, la logique des partis politiques primera au niveau de l'organe exécutif tandis que la logique citoyenne, plurielle et non partisane pourra jouer au niveau de l'Assemblée de Section Communale.

#### 4.3.- L'« approche minimaliste » de l'organisation des Collectivités Territoriales

Le cadre juridique à construire concerne certes, comme on l'a vu, l'encadrement des questions institutionnelles et politiques mais il doit se soucier également d'établir une organisation de base des C.T. sans laquelle il leur sera impossible de fonctionner. Pourtant, sur plus de 10 ans un seul texte légal a été produit relativement à cette question et il ne porte que sur l'organisation de la **seule** Section Communale. C'est là un paradoxe. On peut toutefois le comprendre si on admet que la perspective globale pour la période 1987/2000 n'est pas d'assurer une politique dynamique de décentralisation mais bien **de garantir un fonctionnement minimal de l'existant : c'est à dire la Section rurale devenue la Section communale et surtout la Commune.**

Au cours de la période précédant la Constitution de 1987, la Section rurale a juridiquement un double statut : elle est à la fois la plus petite division territoriale du pays et une entité de la Commune. Au titre du premier rôle, la section rurale est par exemple le cadre de représentation de la police rurale dirigée par le traditionnel Chef de Section. Mais, le Conseil d'Administration de la Section Rurale (CASER), structure administrative prévue par la loi, n'a jamais été mis en place.

La loi de 1996 maintient la Section, sous le nom de Section Communale, comme une entité de la Commune mais fait d'elle une collectivité locale en lui attribuant la personnalité morale et l'autonomie financière. Elle lui dote d'organes dirigeants dont l'un est de nature délibérante (ASEC). A la différence également de la période pré-constitutionnelle, une variété très grande de compétences techniques lui ont été attribuées sous forme d'attributions du CASEC. Pourtant, en dépit de ces responsabilités importantes et nombreuses aucune structure administrative et technique de mise en œuvre n'a été prévue pour la Section Communale. La conclusion logique est que son opérationnalisation ne constitue pas l'enjeu majeur du vote de la loi de 1996.

Aucune nouvelle loi n'a été votée pour la Commune dont l'organisation du point de vue des organes dirigeants est esquissée assez clairement dans la Constitution. Son fonctionnement minimal, comme expliqué antérieurement, peut être assuré avec les nouvelles structures de direction supportées par les structures techniques et administratives prévues par la loi d'octobre 1982 sur l'organisation communale. Toutefois, son fonctionnement peut être théoriquement entravé de deux façons :

- 1<sup>o</sup>) par la trop grande variété de compétences attribuées par cette ancienne loi devant la faiblesse des moyens
- 2<sup>o</sup>) par les duplications qui peuvent se développer avec l'Administration Publique - puisqu'aucune politique globale de transfert n'a été formulée – et la Section Communale bénéficie légalement d'un certain nombre de compétences de la commune.

Ainsi, la nouvelle architecture juridique a été d'un apport faible sur le plan du modèle organisationnel par rapport à la Constitution de 1987. Malheureusement, ce qui a été fait concerne exclusivement le montage et la régulation du fonctionnement des organes dirigeants, des C.T. alors que le silence est fait sur les structures de mise en œuvre des politiques publiques locales.

#### 4.4.- L'élargissement des possibilités de financement local

Jusqu'au vote de la Constitution de 1987, le financement du pouvoir local, symbolisé par la Commune, reposait théoriquement sur un système constitué de deux sous-ensembles :

- a) les recettes dites ordinaires soit :
  - les impôts locaux au nombre de deux : la CFPB et la patente
  - les **taxes**, environ une demi-douzaine, comme le produit de la taxe sur les jeux autorisés ou le produit des centimes additionnels perçus par la commission de contrôle des jeux de hasard
  - les **redevances** qui rémunèrent des services fournis comme la taxe de ramassage des ordures ou le produit de la taxe de marché
  - les **revenus d'exploitation** comme les revenus des biens communaux ou les produits tirés de l'exploitation des gisements miniers, des carrières et autres ressources situées sur le territoire
  
- b) les recettes dites extraordinaires soit :
  - les dons
  - les créances recouvrées
  - les subventions de l'Etat
  - les emprunts faits par la Commune

Tel que présenté, ce système se retrouve dans le Décret du 22 Octobre 1982 sur l'organisation communale. Mais, il s'est construit progressivement à partir d'autres textes légaux dont particulièrement les Décrets d'Avril 1979 sur la CFPB et de Septembre 1987 sur la Patente, les deux principales sources de financement local. C'est par ces nombreux autres textes juridiques qu'on peut comprendre d'ailleurs les caractéristiques fondamentales du système en question.

Comme il est apparu antérieurement, ce dispositif global de financement concerne exclusivement l'institution communale alors que la récente Constitution a défini trois niveaux de Collectivité Territoriale. Ce vide et en même temps le faible rendement du système en place ont porté les pouvoirs publics d'après 1987 à définir des modalités complémentaires de financement. Ce sont ces motifs qui expliquent le

vote des deux lois concernant le Fonds de Gestion et de Développement des C.T. Ces textes apportent des modifications importantes dans le système en place qu'on peut résumer ainsi :

- 1<sup>o</sup>) Les subventions de l'Etat, de par ce nouveau dispositif, ne peuvent plus être considérées globalement comme des recettes extraordinaires comme l'entendait la loi d'octobre 1982 sur la Commune.
- 2<sup>o</sup>) En plus de cette subvention régulière et permanente, selon l'article 5 de la loi instituant les « contributions au F.G.D.C.T. » des subventions spéciales peuvent être accordées sous certaines conditions aux Communes.
- 3<sup>o</sup>) Les deux autres catégories de C.T., le Département et la Section Communale, ont désormais un mécanisme de financement attiré.
- 4<sup>o</sup>) En spécifiant que le Fonds est « de développement », la loi met en relief la nécessité de financer l'investissement au niveau des C.T. Ce qui constitue une innovation majeure par rapport au cadre législatif antérieur qui ne s'est pas préoccupé spécifiquement de cette question.

A la fin de cette revue du nouveau cadre juridique pour la décentralisation, il ne se dégage pas une impression nette et claire de la mise en place d'un système efficace d'encadrement. En terme d'orientation, les faiblesses les plus importantes apparaissent à deux niveaux : les relations avec l'Exécutif et l'organisation interne des C.T. L'approche juridique adoptée pour les questions de démocratie locale et de financement local apparaissent beaucoup plus comme étant dans la ligne des orientations constitutionnelles.

## CHAPITRE 5

### LA REALITE DE LA DECENTRALISATION EN HAÏTI

Tel qu'on le perçoit à travers la Constitution de 1987 et le cadre juridique en vigueur, la stratégie de décentralisation en œuvre comporte trois dimensions majeures : le politico-institutionnel, l'organisationnel et le financier. La question est de savoir si cette stratégie globale, dont l'analyse a révélé des faiblesses importantes, a pu malgré tout mettre le pays sur le chemin d'un processus de décentralisation effective. Seul, l'examen des faits peut permettre de trancher dans un sens ou dans un autre.

#### 5.1.- Les difficultés d'opérationnaliser la décentralisation politique

Une tendance lourde du fonctionnement de la société haïtienne est le fossé constaté entre le cadre légal et la réalité. Elle se manifeste au plan local par l'existence de conditions juridiques plus ou moins favorables à l'auto-gouvernance tandis que le gouvernement central monopolise le pouvoir à tous les niveaux. Ce phénomène s'est encore reproduit au cours de la période post-constitutionnelle récente.

Dans le contexte de difficultés socio-politiques considérables, des élections locales ont été conduites dans le pays en 1988, 1991, 1995, 1997 et en 2000. Elles ont permis d'instituer à chaque fois les organes exécutifs de la Section Communale et de la Commune. Mais, du fait des nombreuses contestations enregistrées lors de la plupart de ces opérations électorales cela a nui à la légitimité des élus locaux et a sapé leur autorité par devant la population. De plus, on n'est jamais arrivé à organiser sauf en 1987, les élections complémentaires nécessaires à la formation des Assemblées délibératives (ASEC, AM et AD) et des autres instances exécutives (CD et CID). En même temps, du fait de nombreux problèmes qui ont affecté ces élections, les principes de pluralisme politique et de participation, prônés par la Constitution, ont été mis en échec. Ainsi, il s'est révélé aussi difficile de mettre en place les institutions démocratiques au niveau national qu'au plan des collectivités territoriales.

Toutefois, les personnes élues ayant été installées on s'attendait à ce que cette « avancée » politique favorise le développement de relations plus équilibrées entre les C.T. et le Pouvoir Exécutif. Il n'en a rien été. Car, le contrôle de tutelle maintenu par la nouvelle législation a bel et bien été appliqué. Peut-être que les relations entre les Délégués/Vice-Délégués et les Départements/Communes n'ont pas pu se concrétiser réellement en raison de la faible capacité d'action des nouveaux représentants territoriaux de l'Exécutif. Par contre, la domination du Ministère de l'Intérieur s'est manifestée nettement et clairement. Elle a été facilitée par le rôle stratégique que joue ce ministère dans la répartition des ressources disponibles au niveau du Fonds de Gestion et de Développement des CT. Effectivement, en l'absence du Conseil Interdépartemental qui n'a pas pu être formé le Ministère de l'Intérieur se retrouve être le principal régulateur des ressources destinées à ce fonds de Gestion. D'ailleurs, il ne les utilise pas toujours pour résoudre les problèmes des CT.

La décentralisation politique n'est donc pas une opération facile à mener face à la forte résistance des centralisateurs. Mais, elle est davantage compliquée quand les rivalités politiques entre les partis se greffent dessus. Elle devient dans de telles conditions tout simplement un leurre.

## **5.2.- La dialectique Administration Publique/Collectivité Territoriale dans la distribution des services publics**

Les initiatives juridiques menées par l'Etat au cours de ces 14 dernières années montrent clairement que la décentralisation administrative ou la mise en place d'une capacité d'action autonome au niveau des Collectivités n'a pas été une priorité pour aucun des gouvernements de cette période. C'est ce qui a été défini antérieurement comme étant **l'approche minimaliste** de la question en ce sens que le cadre organisationnel en vigueur au niveau des Communes était considéré de fait comme suffisant pour supporter les mesures politiques novatrices prises et analysées précédemment. Comment cette combinaison de l'ancien et du nouveau ou mieux ce système hybride a-t-il réellement fonctionné ? A-t-on assisté à une certaine revitalisation du milieu local ? Plus précisément, s'est-il produit une amorce de rupture avec le statu quo dans la fourniture des biens et services publics aux populations locales ? Quel rôle effectif y ont joué les Administrations Publiques et les Collectivités dont on sait que les missions théoriques sont dans le premier cas à caractère national et dans l'autre à caractère local ?

### **A) Priorité à l'approche par les besoins**

L'offre publique locale en Haïti comme ailleurs s'appuie normalement sur un système de règles et de mécanismes déterminés en priorité par les politiques de déconcentration des différents ministères sectoriels et organismes autonomes en fonctionnement ainsi que les politiques d'intervention des collectivités locales. Cela se traduit par des responsabilités fonctionnelles s'exerçant au niveau des deux groupes d'entités au travers des compétences exclusives, des compétences spécifiques et des compétences partagées. Ces deux sous-systèmes d'action se renforcent à certains moments du double apport de la coopération internationale et des ONG. Tout ceci constitue la dimension institutionnelle et organisationnelle de la question souvent mise en relief dans la plupart des analyses sur la décentralisation se référant ainsi à ce qu'on peut appeler les conditions de l'offre des services publics.

Toutefois, pour comprendre la dynamique profonde de l'économie publique locale il est nécessaire de s'intéresser également et au préalable **aux conditions de satisfaction des besoins des communautés locales face à l'Etat et aux Collectivités territoriales, soit leurs besoins collectifs.**

Au point de départ, il apparaît un processus de formulation de ces besoins sous différentes formes au niveau de milieux sociaux déterminés. Ils se différencient en **besoins généraux** et en **besoins spécifiques**. Comment se sont-ils imposés au secteur public territorial dans sa diversité ? Pourquoi a-t-il développé des capacités

d'action correspondantes ? Dans quelle mesure les collectivités locales sont partie prenante de ce processus ?

Il n'y a pas de réponses uniformes à ces différents enjeux. Les stratégies observées peuvent être diversement appréciées selon la nature des besoins et les facteurs de demande et d'offre en œuvre. Toutefois, dans ce qu'on peut appeler la dynamique des compétences il se distingue nettement deux (2) étapes complémentaires par rapport à l'étape première de formulation des besoins.

En général, à la différence de l'organisation à but lucratif qui répond directement à une demande dite décentralisée provenant des consommateurs l'organisation à but non lucratif – comme les administrations Publiques et les Collectivités Territoriales – répond en **plus et principalement à une demande collective médiatisée par un processus politique**. Ce dernier s'analyse bien entendu différemment dépendant de l'Etat ou des Collectivités et du type de jeu politique, dictatorial ou démocratique, en œuvre. De toute façon, cette phase permet la détermination des compétences en vue de la satisfaction des besoins formulés antérieurement.

Mais, l'exercice des compétences – phase finale du processus global – n'est pas chose aisée car il se fait dans un **cadre de compétition non apparente** compte tenu de la diversité des acteurs et donc des intérêts en jeu. Il s'identifie, effectivement, avec la mise en œuvre concurrente et pas forcément complémentaire des politiques de déconcentration des Administrations Publiques et des politiques d'intervention des Collectivités Territoriales. Deux moments caractéristiques de cet ensemble d'opérations constituant cette phase peuvent être distingués :

- 1) Pour matérialiser l'offre de biens et services publics par rapport à l'une ou l'autre des demandes – individualisée ou collective -, un investissement initial en capital technique et en ressources humaines est nécessaire et est conditionné par la disponibilité de ressources financières correspondantes. L'enjeu ici est la programmation budgétaire des investissements qui est fonction d'abord de la nature des besoins en cause : par exemple demande de services de base/demande de services de proximité. La programmation est également influencée par la capacité et le poids politique de l'entité, Administration Publique ou Collectivité, qui l'engage .
- 2) Pour assurer la continuité de l'initiative prise grâce à l'investissement une gestion saine et efficace de la capacité installée doit être menée. Le succès de cette opération est bien entendu conditionné par la disponibilité d'autres moyens financiers à un niveau suffisant et des ressources humaines adéquates. Inutile de mentionner que, comme dans le cas précédent, le jeu politique est aussi déterminant de même que la nature des acteurs en cause et les formules de partenariat établies avec la coopération internationale, les ONG et d'autres groupes d'intérêt de la Société Civile.

En résumé, le processus global de desserte des services publics comporte trois (3) phases caractérisées :

- 1<sup>o</sup>) la formulation des besoins collectifs dans des milieux sociaux déterminés
- 2<sup>o</sup>) la détermination politico-institutionnelle des compétences des organismes nationaux ou locaux devant répondre à ces besoins
- 3<sup>o</sup>) l'exercice de ces compétences par ces entités publiques

## **B) La dynamique de la satisfaction des besoins généraux**

Les besoins généraux concernent **les demandes d'aménagement et d'amélioration du cadre de vie des populations concernées**. L'observation, les enquêtes de terrain et l'analyse permettent d'en distinguer quatre (4) sous-groupes :

- a) **Les demandes de services de planification et d'aménagement du territoire**, soit :
  - Planification du développement
  - Aménagement physico-spatial des zones urbaines et rurales
- b) **Les demandes de services de base** comme :
  - Routes et Ponts
  - Ports
  - Système d'adduction d'Eau/Electricité/Communications
- c) **Les demandes de services de proximité** comme les équipements et dispositifs collectifs suivants :
  - Rues et Gares routières
  - Marchés et Abattoirs
  - Cimetières
  - Parcs et Jardins
  - Système d'assainissement (Egouts, structures de drainage, services de nettoyage pour les ordures ménagères)
  -

- Services des domaines de droit commun (Pêcheries côtières, terres communales, aires ouvertes, aires boisées)

#### **d) Les demandes de protection civile**

- Police Municipale
- Incendies
- Croix-Rouge
- Organisation pré-désastre

Dans quelle mesure, ces quatre (4) catégories de demandes ont été prises en compte par le secteur public dans la formulation de ses politiques ? quel rôle ont joué les collectivités locales dans le processus concret de satisfaction de ces besoins ?

Le processus politique initial présenté précédemment comme mécanisme nécessaire à la transformation des besoins en demandes, et donc à la détermination des compétences correspondantes, comporte pour les cas concernés de même que pour ceux qui seront analysés ultérieurement deux moments importants :

- la publication du décret-loi de 1982 sur l'organisation communale
- et le processus d'élaboration d'un nouveau cadre juridique suite au vote de la Constitution de 1987.

C'est à ces occasions qu'ont été fixées les compétences des entités locales et d'un grand nombre de ministères et d'organismes autonomes. Toutefois, les nouvelles lois organiques des Administrations Publiques n'ont pas tenu compte des compétences attribuées au Département, à la commune et à la Section Communale par la loi-mère et le cadre juridique relatif à la décentralisation. C'est pourquoi l'Administration Publique Haïtienne couvre encore des missions à caractère national et des missions à caractère local.

Les résultats de cette situation paradoxale sur **les conditions concrètes de satisfaction des besoins généraux** sont analysés à l'aide de données d'enquête portant sur 11 communes des 18 que comporte le Département de l'Ouest. Voir à ce sujet le tableau donnant une image concrète de la desserte des services publics dans ces Collectivités.

### **1<sup>o</sup>) Planification de développement et Aménagement du Territoire**

La planification de développement a emprunté jusqu'à très récemment trois voies en Haïti :

-

l'approche globale : se résumant dans la planification macroéconomique et dont le support institutionnel principal est le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe.

- l'approche sectorielle : débouchant sur la préparation de plan pour chaque secteur considéré. Ce travail relève des unités de planification des Ministères.
- la planification spatiale : devant permettre de préparer les schémas d'Aménagement de niveaux national et régional. Ce travail relève aussi du Ministère de la Planification mais le Ministère des Travaux Publics par l'intermédiaire de sa direction d'Urbanisme est responsable de la planification urbaine spécifiquement tandis que la loi de 1982 confie à la Commune la mission de préparer les plans d'aménagement du territoire communal et celle de faire exécuter les lois y relatives.

Ces méthodes ont été utilisées dans le cadre de la préparation de plans quinquennal, biennal et annuel. Depuis la Constitution de 1987 prônant la « planification décentralisée » et surtout avec la remise en cause générale au niveau mondial de l'interventionnisme étatique, le système traditionnel de planification pratiqué dans le pays fait face à une crise profonde. Il a été délégitimé en tant qu'instrument principal de préparation des politiques publiques sans que pour autant aucun autre système n'émerge.

Au cours de la décennie 1990/2000, plusieurs expériences de préparation systématique de politiques publiques ont été menées mais selon des méthodes nettement différenciées. On peut rappeler certaines d'entre elles :

- a) Mentionnons d'abord les études conduites sur le développement urbain dans le cadre d'un partenariat entre le Ministère de la planification et le PNUD. Elles ont concerné tous les chefs-lieux de Département et des localités comme Pétiouville et St-Marc. Dans un de ces projets d'assistance technique « Appui prioritaire aux municipalités », il était question toutefois d'aider les municipalités concernées à mettre en place une **capacité opérationnelle** relative à la gestion et à la planification urbaine. Des outils méthodologiques et réglementaires ont été produits à cet effet. Il s'agit des documents suivants : dossiers urbains et communaux ; plan et règlement de zonage ; plan et règlement de lotissement ; grille d'équipements urbains et communaux. Ce projet n'a pas eu malheureusement de suite de sorte qu'il n'existe maintenant **aucune capacité effective d'action relative à la planification au niveau des collectivités**
- b) La préparation par les soins du Ministère de la planification et du PNUD de 9 études. Elles concernent les 9 départements et cherchent à définir les problématiques de développement de ces différentes régions.

**La desserte des services publics par les Administrations  
des Communes et Sections Communales de l'Ouest**

<b>En % de l'échantillon de 11 communes</b>	<b>Commune</b>	<b>Section communale</b>
<b>1.- Services Généraux</b>	64	68
a) Planification et amén. du Territoire		
- Planification	18	-
- Amén. Phys. Spat.	-	-
b) Services de base	-	-
c) Services de proximité		
- Génie Municipal	100	-
- Voirie	100	-
- Gestion des Marchés	100	54
- Cimetières	54	-
d) Protection civile	9	72
<b>2.- Services spécifiques</b>	77	45
a) Affaires sociales et culturelles	54	-
b) Affaires scolaires	100	45
c) Affaires économiques	-	-

**Sources :** Données d'enquêtes de la CNRA tirées d'un échantillon de 11 Communes du Département de l'Ouest

- c) L'élaboration d'un Plan National de l'Education (PNE). Lancée dès 1990, cette initiative n'a abouti qu'au retour à l'ordre constitutionnel après 1994. son approche relève de la planification stratégique
- d) La préparation d'un plan de développement du Tourisme. Cette opération résulte de la mise en place d'un partenariat entre la Secrétairerie d'Etat au Tourisme et le PNUD. Le document-plan correspond également à un plan stratégique.
- e) La publication en Octobre 2000 du document « Haïti. Bilan commun de Pays » qui devrait conduire normalement à la préparation d'un « Cadre Stratégique ». C'est le fruit d'une collaboration entre le Bureau du Premier Ministre et le PNUD appuyé par bon nombre d'autres partenaires internationaux.
- f) Les derniers travaux du Ministère de la Planification démarrés au début de 2001 qui ont permis la préparation de plusieurs documents dont particulièrement :
  - Diagnostic du système national de planification. Aspects institutionnel et technique
  - Cadre stratégique du plan de développement économique et social du gouvernement pour la période 2001/2006
  - Cadre méthodologique d'élaboration des programmes départementaux.

Certains de ces 6 groupes d'initiatives, particulièrement les démarches utilisées lors des études, montrent que le souci de prendre en compte l'option de planification décentralisée de la Constitution de 1987 est réel. Mais, d'un autre côté certains problèmes importants sont apparus :

- la conception de la planification du développement local ne semble pas encore très claire
- le rôle des C.T. dans toutes ces initiatives est marginal
- l'entité responsable légalement au niveau central de l'établissement de plans d'aménagement des villes et des campagnes, le Ministère des Travaux Publics, n'a joué aucun rôle dans les expériences de planification spatiale rapportées ici.

Selon la législation en vigueur, la politique d'aménagement du territoire – à ne pas confondre avec la planification spatiale – relève :

- pour la politique d'investissement : du Ministère des Travaux Publics exclusivement
- pour l'exécution des lois : des Communes et du Ministère des Travaux Publics

Les travaux d'aménagement physico-spatial entrepris au cours de la décennie 1990/2000 confirment cette tendance à la marginalisation des Collectivités Territoriales. Voir à ce sujet les travaux de rénovation des parcs et places publics à la capitale ou ceux du Programme d'initiative communale. Ces interventions ont été menées avec des fonds du Trésor Public par la Présidence, le Ministère de la Planification et le Ministère des Travaux Publics alors que seul ce dernier en a légalement le droit et les Collectivités n'ont pas été impliquées. Cette volonté d'écarter ces dernières se retrouve également dans les programmes d'investissement à haute intensité de main d'œuvre et de réhabilitation des infrastructures communales financés par les bailleurs internationaux.

## 2<sup>o</sup>) Desserte des services dits de base

Le même processus de marginalisation des collectivités locales au bénéfice des organismes publics centraux s'observe pour la mise en place et la gestion des services dits de base comme : routes et ponts, ports, système d'adduction d'eau potable, système de production d'énergie électrique, systèmes de communication, système d'irrigation. Dans ce domaine, leur domination est plus complète en raison du caractère stratégique de ces investissements et de l'importance des capitaux initiaux nécessaires à la mise en place de ces services.

Envisageons le cas de la distribution d'eau potable **considérée – selon les enquêtes de terrain – par la population comme le service public de loin le plus urgent et important**. On comprend cette position quand on sait que la majorité des problèmes de santé publique proviennent de la pollution de l'eau. Ce service public indispensable est fourni pour le moment par un organisme d'Etat, le SNEP, qui l'assure à travers un système de tuyauterie et de fontaines publiques. Son fonctionnement est considéré généralement comme très déficient de sorte que l'eau fournie ne présente pas toutes les garanties de sécurité nécessaire et sa distribution est très irrégulière. Résultat :

- Dans les villes, il s'est développé par compensation un système parallèle d'approvisionnement en eau par camions-citernes privés. Des estimations réalisées pour Port-au-Prince établissent que le coût de ce type de distribution représente environ 10 – 15 % des revenus des familles moyennes.
- Dans les zones rurales, l'alimentation est assurée principalement par « portage de l'eau » tirée des rivières, des puits, des canaux d'irrigation ou des sources de la région. Le coût ici est supporté directement par les familles qui consacrent à cette activité, selon certaines estimations, jusqu'à 30 % de la force de travail global.

Dans le domaine de la production d'électricité, autre service stratégique pour la population, on fait place également à un monopole d'Etat : l'ED'H. Comme dans le cas précédent, les services fournis sont déficients du point de vue quantitatif et qualitatif. Mais, les initiatives compensatrices supportées par la population sont moins nombreuses en raison de l'importance des investissements de démarrage. Elles se sont développées surtout dans les grandes villes particulièrement dans l'aire

Métropolitaine de Port-au-Prince à travers l'acquisition par les ménages aisés et les entreprises de groupes électrogènes, d'inverters et de systèmes solaires.

Ainsi, les Collectivités Territoriales sont pratiquement absentes de ce secteur des services publics alors qu'il existe des provisions légales justifiant de telles initiatives, voir par exemple, les alinéas 3, 17 et 21 de l'Article 31 de la loi de 1982 sur l'Organisation Communale.

### **3<sup>o</sup>) De l'exercice d'une compétence exclusive : les services de proximité**

La demande des services de proximité représente un exemple de besoins généraux qui pourrait aisément trouver une réponse adéquate auprès des communes. Elle en constitue effectivement **leur compétence naturelle** et la tradition juridique du pays l'a consacré ainsi. Qu'en est-il alors des réalisations ?

Si l'on jette un coup d'œil sur le tableau précédent présentant la desserte des services publics par les Administrations des Communes et Sections Communales, les services de proximité sont pratiqués dans la grande majorité des Communes du Département de l'Ouest. Les mieux représentés sont : le génie municipal, la voirie et la gestion des marchés. On constate même que certains groupes de Sections Communales apportent un concours à la fourniture de certains de ces services. Leur forte présence dans les Administrations des Collectivités est, sans aucun doute, due à la faiblesse des investissements nécessaires à la mise en place des capacités d'action. Ce trait les oppose aux services de base où les investissements initiaux sont lourds.

Les données à partir desquelles le tableau de la desserte des services par les C.T. a été préparé permettent de remarquer que quelque soit la taille des municipalités – Chef-lieu de Département, Chef-lieu d'Arrondissement, chef-lieu de Commune - , elles comportent toujours un service dit de « Génie Municipal ». L'important est de cerner son rôle précis. Les informations disponibles sur l'échantillon enquêté révèlent ces trois fonctions principales :

- réhabilitation et entretien des rues et des infrastructures communales
- gestion du droit de permis de construire
- gestion du droit d'alignement

La première est surtout exercée dans les grands centres urbains sur un mode peu dynamique en raison de la faiblesse des ressources disponibles et parce que le Ministère des Travaux Publics est le principal opérateur à ce niveau. Les autres fonctions sont remplies par la plupart des municipalités essentiellement du fait qu'elles contribuent à améliorer leurs ressources financières. En dépit de cet intérêt manifeste, il est connu que la grande majorité des constructions urbaines ne sont pas enregistrées et donc échappent au Fisc. En clair, le service de génie municipal à travers l'exercice de ces trois fonctions principales se révèle être un service peu efficace.

Dans la plupart des communes, le service de voirie travaille à la propreté des lieux publics – comme les rues, les marchés, les cimetières, les parcs – et au ramassage des ordures ménagères. C'est un exemple de service de proximité dont le mode de gestion étale la faiblesse structurelle des collectivités locales. IL est souvent grand pourvoyeur d'emplois non qualifiés mais la plupart du temps il est faiblement pourvu en équipements et peu structuré de sorte que le travail réalisé n'est pas satisfaisant. Ceci a facilité l'intervention des ministères comme le Ministère des Travaux Publics et le Ministère de la Santé Publique.

Le premier ministre a même créé pour la capitale le « Service Métropolitain de Collecte des Résidus Solides » (SMCRS) qui au début des années 1980 ramassait 70% à 80% des déchets produits à la capitale avec des équipements assez importants. Ce service a été placé pendant certaines périodes sous la tutelle de la Mairie de Port-au-Prince. Mais, la mauvaise gestion aidant il a perdu progressivement l'essentiel de ses équipements lourds et bien entendu de son efficacité si bien que durant la période du coup-d'état – 1991/1994- il ramassait environ 5% seulement des résidus produits par Port-au-Prince. Ultérieurement, la Présidence a mis en place un autre service dénommé CNE disposant également d'imposants équipements et arrivant à un certain niveau d'efficacité.

Les marchés « ouverts » représentent une activité économique fondamentale en Haïti qui, dans le temps, caractérisaient surtout l'économie agricole reposant sur le fonctionnement d'un grand nombre d'exploitations paysannes. Du fait de l'urbanisation contemporaine sans industrialisation, ce mode de distribution et d'échange des produits tend à se développer rapidement au travers de l'économie informelle urbaine. Les données de l'enquête révèlent un nombre important de marchés ouverts dans le Département de l'Ouest : trait qui caractérise d'ailleurs tous les types de communes. Port-au-Prince, à lui seul, comporte 29 marchés (soit 8 grands marchés et 21 marchés périphériques) tandis que les autres Chefs-lieux d'Arrondissement ont une moyenne de 8 marchés : chiffre à peu près semblable pour les Chefs-lieux de Commune du Département de l'Ouest soit 9.

En général, la gestion des marchés par les collectivités aurait dû impliquer l'exercice de ces trois fonctions :

- une fonction technique de régulation : travail d'organisation et de coordination des activités qui s'y trouvent
- une fonction technique opérationnelle : travail de nettoyage du lieu physique
- une fonction financière : travail de contrôle pour application de droit d'utilisation

**La répartition des marchés et des écoles communales  
par type de centre urbain dans l'Ouest**

Type de Commune	Marchés			Ecoles communales		
	Nombre total	Effectif par Commune	%	Nombre total	Effectif par Commune	%
Chef-lieu de Département	29	29	25	8	8	10
Chef-lieu d'Arrondissement	24	8	20	19	6,3	24
Chef-lieu de Commune	63	9	55	50	7,1	66
Total	116	10,5	-	77	7	-

**Sources :** Données d'enquête de la CNRA tirées d'un échantillon de 11 Communes du Département de l'Ouest.

Pour ce qui concerne le Département de l'Ouest, la fonction qui semble dominer au niveau des Administrations, des Collectivités locales est la fonction technique opérationnelle exercée par les services de voirie. Depuis l'élimination des taxes de marché dans les années 1980, la fonction financière s'est plus ou moins informalisée en devenant une source de rémunération pour quelques catégories d'agents municipaux ou de section communale. Après le retour à l'ordre constitutionnel en 1994, certains Conseils Communaux cherchent à ranimer la taxe de marché parfois avec la collaboration de la DGI. Ces initiatives sont toutefois restées isolées.

L'exercice de la première fonction nécessite un niveau de structuration plus élevé des Administrations locales ou une conception organisationnelle plus avancée de la part des dirigeants locaux. Il est vrai il ne suffit pas de nommer des directeurs ou gérants de marché supportés par des inspecteurs. C'est une situation très courante dans le département de l'Ouest particulièrement dans les « marchés formels » c'est à dire qui ont une localisation bien précise et stable comme le sont les 8 grands marchés de Port-au-Prince. Le niveau d'organisation qu'on vise va au delà et suppose un effort d'aménagement des marchés de manière à mieux valoriser l'offre des produits tout en améliorant leur accès pour les clients potentiels. La très grande majorité des marchés en Haïti ne répondent pas encore à ces critères quoiqu'on peut retrouver quelques rares échantillons qui cherchent à retrouver ce profil. La mauvaise gestion financière de ces institutions est certainement une des causes de leur mauvaise organisation.

L'analyse de l'exercice de trois compétences dites naturelles des collectivités locales montre que très souvent la faiblesse des ressources disponibles rend difficile la mise en place d'un système efficient et efficace. Ce fait doit être associé au faible poids politique des dirigeants locaux qui n'arrivent même pas à imposer ce qui relève **naturellement** de leur juridiction.

### **C) Les conditions de satisfaction des besoins dits spécifiques des communautés locales haïtiennes**

Les besoins spécifiques concernent les **demandes d'aménagement influençant directement la situation des membres des communautés**. L'observation, les enquêtes de terrain et l'analyse permettent de retenir deux (2) sous-groupes:

#### **a) Les demandes de services sociaux et culturels, soit :**

- Assistance sociale
- Education
- Santé
- Etat civil
- Loisirs

#### **b) Les demandes de services économiques, comme :**

- Encadrement agricole
- Promotion industrielle et artisanale
- Protection/Réhabilitation de l'environnement

Le processus par lequel les besoins spécifiques se transforment en demandes – et donc en compétence pour le secteur public – est le même que pour les besoins généraux : soit la publication du décret-loi de 1982 sur l'organisation communale et l'élaboration, suite au vote de la Constitution de 1987, d'un nouveau cadre juridique concernant les Administrations Publiques et les Collectivités Territoriales. Ce système juridique établit, toutefois, **un mandat peu clair relatif à la satisfaction des besoins dits spécifiques par les collectivités**. La loi-mère ne s'est préoccupée que de l'éducation tandis que la loi de 1982 comporte des dispositions éparses relatives aux demandes de services sociaux et culturels comme aux demandes de services économiques. Voir à ce sujet l'article 31 dans ces alinéas : 2,5,7,8,10,15,17,18 et 21.

Malgré cette imprécision sur le plan juridique, il demeure nécessaire d'explicitier comment ou si cet ensemble de compétences se sont effectivement matérialisées à travers les politiques organisationnelles centrales ou locales.

### 1<sup>o</sup>) De la gestion des affaires socio-culturelles

Relativement à cette première catégorie de demande de services, les enquêtes de terrain révèlent que ce domaine est considéré par les communautés comme une des priorités les plus urgentes pour l'action publique. Et pourtant, à considérer par exemple l'offre éducative on constate une prédominance du secteur privé représentant en 1995 selon certaines sources 76% dans le préscolaire, 86% dans le primaire et 84% dans le secondaire. Durant la 2<sup>ème</sup> moitié des années 1990, cependant, un effort appréciable a été assuré par l'Etat de sorte que déjà en 1995 le nombre d'écoles publiques secondaires était de 189 contre 67 en 1992. Mais, il faudrait des données sur l'évolution du secteur privé pour savoir si l'Etat a pu effectivement améliorer sa position dans l'ensemble du système éducatif.

Il convient de noter que le Ministère de l'Education Nationale classe dans le groupe composite du secteur privé les « écoles communales » qui sont en fait des écoles publiques. En 1996/97, sur un effectif de 9528 établissements d'écoles fondamentales 193 seulement représentaient ces écoles. Si l'on en croit certaines sources, la remontée de l'aide extérieure entre 1994 et 1998 a favorisé également l'accroissement du nombre des écoles communales grâce aux efforts particuliers de l'USAID et du groupe Banque Mondiale/BID à travers le FAES et l'UCG.

L'enquête menée par la CNRA dans 11 communes du Département de l'Ouest a permis de recenser environ 77 écoles communales. Toutes les communes – quelque soit leur taille – en ont mais on peut noter que le nombre moyen est faible ; soit 7. Une grande municipalité comme Port-au-Prince n'affiche que seulement 8 écoles. Une autre caractéristique de celles-ci est leur dimension d'« écoles non formelles ». Par exemple, très souvent elles n'arrivent même pas à la dernière classe du Primaire et comportent un nombre très élevé d'enfants suragés. En plus, elles ont les professeurs les moins bien payés et ne font l'objet de presque aucune inspection de la part du Ministère de l'Education Nationale. Sur les 11 communes visitées, dans le Département de l'Ouest, aucune n'a fait mention de leur rapport avec ce ministère. Les services éducatifs des municipalités fonctionnent donc dans

un isolement complet par rapport à l'organisme officiellement chargé de la régulation du secteur.

Dans les missions fondamentales du secteur public de l'éducation, à côté de la prestation de services à travers les écoles publiques on comprend également la régulation de l'ensemble du système éducatif. Cette deuxième fonction se matérialise principalement par des actions de pilotage, la publication des programmes d'enseignement actualisés périodiquement, l'offre de formation des personnels éducatifs, la préparation des examens nationaux et l'encadrement pédagogique. La plupart de ces attributions sont exercées par les Directions Centrales alors que la dernière est assurée à travers les conseillers pédagogiques et surtout les inspecteurs scolaires au niveau des Directions Départementales. En 1996, le MENJS ne disposait que de 300 inspecteurs et conseillers chargés du suivi et du contrôle de plus de 11000 écoles publiques et privées des sections primaire et secondaire.

Les collectivités locales, spécifiquement les Communes, ne jouent aucun rôle dans cette composante du travail éducatif. Par contre, les déficiences importantes du Ministère de l'Education Nationale dans la conception et la mise en œuvre de ce type de politiques publiques ont favorisé l'émergence d'une **régulation institutionnelle privée**. C'est ce que symbolise au niveau national l'existence de la Fondation Haïtienne de l'Enseignement Privé (FONHEP), fruit d'une collaboration étroite entre la Commission Episcopale pour les Ecoles Catholiques (CEEC) et la Fédération des Ecoles Protestantes d'Haïti (FEPH). Cette institution regroupe plus de 6700 écoles primaires, soit 79% de l'effectif du secteur privé, et apporte de l'aide à la formation des enseignants et directeurs d'établissements scolaires.

Ainsi, l'action des collectivités locales est marginale dans le domaine éducatif. Une situation semblable s'observe pour l'« Assistance sociale ». Elles sont présentes ponctuellement ou circonstanciellement quand une collaboration a pu se faire avec une entité internationale ou nationale (ONG) mais aucune approche systématique n'a été envisagée devant la carence criante de ressources appropriées. C'est ce minimum qui caractérise également les interventions dans le domaine des loisirs tandis que les collectivités locales sont totalement absentes du secteur de Santé Publique, partagé entre les organismes publics centraux et les entités privées.

## 2<sup>o</sup>) De la gestion des affaires économiques locales

Venons en maintenant aux conditions réelles de satisfaction des demandes de services économiques.

Vu le déclin accéléré contemporain de l'économie régionale en Haïti et vu la montée importante du chômage ou du sous-emploi que ce phénomène implique, il n'est pas étonnant que des élus et des leaders communautaires aient exprimé à travers certaines enquêtes l'urgence de trouver des solutions aux problèmes confrontés dans les ressources naturelles et l'Agriculture. Comment alors le secteur public a-t-il pu faire face au cours de la période post-constitutionnelle à cette forte demande de l'Etat ?

Du point de vue institutionnel public, c'est le Ministère de l'Agriculture et des Ressources Naturelles qui a supporté la charge la plus importante appuyé par des organismes de développement régional sous tutelle comme l'ODNO et l'ODVA, par exemple, respectivement pour les Départements du Nord-Ouest et de l'Artibonite. Le Ministère a cherché à se donner une structure plus appropriée aux nouvelles exigences en favorisant une certaine déconcentration de ses services par:

- 1<sup>o</sup>) la création au niveau du Centre de Recherche et de Documentation Agricole (CRDA) de 6 Centres de recherche au niveau local.
- 2<sup>o</sup>) la mise sous la juridiction de la Direction de la Formation et du Perfectionnement des Cadres (DFPC) de 6 Ecoles Moyennes d'Agriculture (EMA) et de 4 Centres de Formation Pratique en Agriculture (CFPA) au niveau local.
- 3<sup>o</sup>) la structuration de ses Services dits Extérieurs en Directions Départementales Agricoles (DDA) et en Bureaux Agricoles Communaux (BAC) totalisant, en 1995, 1087 employés chargés de fournir un appui technique aux 700.000 exploitants agricoles à travers tout le pays. Mais, de ce nombre on dénote une forte proportion d'agents d'exécution (63%) et un nombre trop faible de cadres moyens à peu près égal à celui des cadres supérieurs (19% contre 18%).

La faiblesse des effectifs sur le terrain, la répartition déséquilibrée des ressources humaines ajoutée aux faibles moyens disponibles sont responsables du peu d'efficacité des services agricoles sur le terrain. D'où, une situation de vide que les circonstances n'ont pas permis aux Collectivités Territoriales de combler même partiellement vu l'absence de ressources appropriées. Par contre, des systèmes d'entraide et d'appui se sont développés spontanément en vue de supporter le secteur agricole. On note en effet la formation de plusieurs types d'organisation professionnelle agricole comme :

- les organisations informelles traditionnelles de travail : dont les plus connues sont le Coumbite, la Colonne, la Corvée etc.
- les organisations informelles non traditionnelles : représentées par les Conseils d'Action Communautaire, les Groupements de Planteurs, les Groupes de Pêcheurs, les Groupes d'Éleveurs, les Groupes de Femmes, etc.
- les organisations formelles : soit les Coopératives et les Caisses Populaires.

A ces entités, il faut ajouter nécessairement les ONG de développement qui canalisent une forte proportion de l'aide internationale.

Ainsi, les Collectivités Territoriales n'ont pas été en mesure de faire face aux nouvelles exigences économiques concernant l'Agriculture. Elles n'ont fourni également aucune contribution dans les efforts entrepris pour protéger et réhabiliter l'Environnement, ni pour promouvoir la création de l'emploi par une politique incitative à l'émergence de nouvelles activités économiques locales sur les plans

artisanal, industriel et touristique. Dans ces domaines, l'Etat a tenu à être le seul acteur et en général cherche très peu à les associer aux quelques initiatives lancées. Le résultat de tout ceci est qu'aucune tradition de régulation ou même de pilotage économique local n'est observée en Haïti.

### **5.3.- Le fonctionnement du nouveau dispositif de financement local**

#### **A) Le système de déficit traditionnel**

Tel qu'il est apparu à travers les analyses antérieures, les collectivités territoriales sont très faiblement organisées et ne disposent donc la plupart du temps que de structures de services peu opérationnelles. On aurait pu penser qu'en raison de cette situation, elles n'auraient pas trop de difficultés à financer leurs dépenses ramenées aux seules dépenses administratives. Il n'en est rien.

Au contraire, dans le système de financement local traditionnel conçu exclusivement pour les Communes, le déficit est un fait chronique et généralisé. A toutes les périodes, il est une réalité permanente comme ce fut le cas pour la période de 1990/1995 avant les plus récentes mesures de réforme relatives à la décentralisation.

En effet, les chiffres pour cette période sont sans appel mais comme le montre le premier tableau l'importance du déficit semble varier en fonction de quelques facteurs précis. En particulier, le taux d'urbanisation et le rang dans le groupe des Chefs-lieux de Département apparaissent comme des facteurs de différenciation parmi les plus importants des Communes relativement à leur situation financière. Sur cette base, on peut distinguer trois catégories de communes :

- 1<sup>0</sup>) En tête de liste, on doit retenir les communes les mieux loties et qui sont en même temps « les plus riches ». Ce premier groupe concerne les collectivités situées dans l'Aire Métropolitaine de Port-au-Prince auxquelles il faut ajouter la Croix des Bouquets malgré son faible taux d'urbanisation mais dont les performances fiscales sont dans la ligne. Ces communes ont en général un niveau de recettes per capita (voir le 2<sup>ème</sup> tableau) supérieur à 20 gdes : c'est très faible mais c'est la réalité économique haïtienne. Elles arrivent également en général à couvrir leurs dépenses de fonctionnement à partir de leurs propres ressources. C'est ce qui explique le faible taux de déficit pour le Département de l'Ouest (20%) au cours de la période 1990/1995.
- 2<sup>0</sup>) Le 2<sup>ème</sup> groupe représente les autres Chefs-Lieux de département auxquels on peut ajouter les communes avec des marchés importants ou bénéficiant d'une autre compétence spécifique. Ces collectivités vivent constamment une situation de déficit mais de niveau moyen et leur potentiel fiscal préfigure une amélioration probable de leur situation financière.

## A- Recettes et dépenses communales de 1990 à 1995

Département	Recettes	Dépenses	Taux de déficit
Ouest	113.130.548,80	136.043.185,00	20
Nord	5.479.667,76	24.097.800,00	340
Artibonite	4.446.515,92	19.243.500,00	333
Sud	2.537.197,08	17.884.680,00	605
Grande Anse	1.242.680,55	17.841.900,00	1336
Centre	1.416.553,59	12.345.500,00	772
Sud-Est	1.980.047,26	12.037.500,00	508
Nord-Est	994.727,57	10.414.200,00	947
Nord-Ouest	1.698.062,02	9.356.700,00	451
Total	132.926.000,55	259.264.965,00	100

**Source :** Ministère de l'Intérieur

- 3<sup>0</sup>) En dernière position, on trouve les Communes fortement ruralisées considérées généralement comme les plus pauvres. Un échantillon est présenté dans le 2<sup>ème</sup> tableau. Leur potentiel fiscal étant extrêmement faible avec des recettes per capita n'atteignant même pas certaines fois le niveau dérisoire de 5 gdes, il est difficile d'imaginer leur redressement financier dans un avenir certain.

## B) L'impact de la nouvelle politique

Ce qui est retenu au titre du nouveau dispositif financier s'entend comme l'ensemble combiné résultant de l'application des trois lois de 1982 et de 1996 présentées antérieurement. Opérationnellement, il fonctionne à partir de ces trois composantes fondamentales :

- 1<sup>0</sup>) les recettes ordinaires au sens de la loi de 1982
- 2<sup>0</sup>) les subventions régulières de l'Etat au titre des lois de 1996
- 3<sup>0</sup>) les subventions exceptionnelles de l'Etat et les autres ressources exceptionnelles, autorisées par l'un et l'autre groupe de textes juridiques mentionnés auparavant.

Pour mieux apprécier l'évolution de la 1<sup>ère</sup> composante de financement, rappelons que dans le cadre du « Projet de Renforcement Institutionnel » des Communes

conduit par le groupe Banque Mondiale/UCG/PNUD d'octobre 1996 à Avril 1997, une assistance technique a été apportée aux collectivités présentées dans le 3<sup>ème</sup> tableau : soit les communes de l'Aire Métropolitaine de Port-au-Prince et la Croix des Bouquets, les autres chefs-lieux de département et quelques communes particulières dont St-Marc et Miragoâne. Cela fait en tout **17 communes sur les 135 existantes**. Ce projet visait l'augmentation des ressources fiscales communales par:

- des opérations de dépistage des propriétés bâties
- des opérations de rénovation physique des Agences locales de la DGI
- l'installation de matériel informatique et d'unité d'autonomie énergétique
- la formation du personnel municipal à l'utilisation d'un programme informatique de gestion de taxe foncière
- et la saisie informatique des formulaires d'enquêtes

Ces opérations ont été menées comme prévu dans la plupart des communes retenues à l'exception de Port-au-Prince, Pétionville et Carrefour où des programmes différents d'accompagnement ont dû être appliqués face aux difficultés rencontrées.

Si l'on se penche maintenant sur les statistiques fiscales, on constate que dans la majorité des cas – voir le 3<sup>ème</sup> tableau – les niveaux de perception entre 1995/96 et 1997/98 ont significativement augmenté grâce à l'élargissement de l'assiette fiscale, à l'amélioration de la gestion globale des impôts locaux et à la volonté politique affirmée par les Maires où les performances fiscales ont été enregistrées. Comme résultats citons en exemple pour la période allant de 1995/96 à 1997/1998:

- les 67% de croissance de 3 communes de l'Aire Métropolitaine de Port-au-Prince
- et les 79% de 5 chefs-lieux de Département

**Différenciation de la situation financière des Communes selon leur degré d'urbanisation et leur situation territoriale**

<b>Communes</b>	<b>Taux d'urbanisation (1999)</b>	<b>Recettes (Gdes) 1997/1998</b>	<b>D) Population (1997)</b>	<b>Recettes per capita (Gdes)</b>	<b>Taux de déficit(1990-1995)</b>
Port-au-Prince	97%	21.168.651,29	943.693	22,43	0,11
Pétion-Ville	62%	19.631.805,56	129.623	151,45	0,00
Delmas	92%	7.910.889,42	284.198	27,84	0,20
Carrefour	88%	3.211.598,38	352.714	9,11	1,74
Croix des Bouquets	7%	2.831.763,11	136.527	20,74	0,24
Cap-Haïtien	85%	2.743.212,83	125.135	21,92	
Cayes	35%	1.636.820,82	143.981	11,37	
St-Marc	34%	1.240.524,32	150.840	8,22	
Gonaïves	51%	930.197,16	127.395	7,30	
Port-de-Paix	27%	718.096,84	103.376	6,95	
Léogane	8%	491.546,45	107.048	4,59	
Roseaux	2%	1751,25	30.049	0,06	
Vallières	12%	1919,86	15.363	0,12	
Perches	23%	2693,08	7705	0,35	
Ste Suzanne	5%	2850,26	22.552	0,13	
Mont-Organisé	13%	3957,84	21.390	0,19	
Baie de Henne	12%	4065,96	14.320	0,28	
La victoire	24%	4401,40	6977	0,63	
Roche à Bateau	8%	4402,00	19.488	0,23	
Desdunes	57%	4444,00	28.561	0,16	
Capotille	7%	4694,52	11.582	0,41	
Tiburon	17%	4770,90	30.015	0,16	

Sources des données : DGI et IHSI

Il faut dire également que ce processus d'amélioration de la situation financière de ces communes a été favorisé par la décision de l'Exécutif, prise la même année, de faire verser directement dans leurs comptes les ressources perçues par la Direction Générale des Impôts. Malheureusement, dans certains cas le niveau de performance atteint n'a pas pu être maintenu dans les années qui ont suivi à cause de l'instabilité politique permanente qui a déséquilibré le processus amorcé de rénovation de la gestion de la fiscalité locale.

Les subventions régulières de l'Etat sur une base légale ont démarré en 1996/97 à la suite de la publication des lois concernant le Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales (FGDCT). De cette date à 1999/2000, l'Etat a versé au titre de la loi et en subventions complémentaires 829.009.007 gourdes, soit 207.252.251 gdes en moyenne par année aux trois niveaux de collectivité. Quand on analyse le poids de ces fonds dans l'ensemble des ressources disponibles, on constate que pour tous les Départements à l'exception de l'Ouest ils représentent toujours un multiple des recettes locales. Globalement, ils constituaient en 1996/97 environ 74% du total des ressources disponibles pour les Communes.

**Evolution des recettes fiscales des communes ayant bénéficié  
d'une assistance technique**

<b>Communes</b>	<b>1995/96 (Gdes)</b>	<b>1997/98 (Gdes)</b>	<b>1998/99 (Gdes)</b>
Port-au-Prince	25.095.976	21.168.651	
Pétion-Ville	11.074.478	19.631.806	
Delmas	16.4221.766	7.910.889	
Carrefour	2.200.566	3.211.598	
Croix des Bouquets	2.141.720	2.831.763	
Cap-Haïtien	1.509.826	2.743.213	4.003.932
Cayes	595.562	1.636.821	1.784.838
Gonaïves		930.197	1.157.021
Port-de-Paix	646.086	718.097	544.268
Jérémie	381.898	668.406	709.316
Jacmel	955.212	521.450	748.271
Hinche	216.528	237.334	246.569
Fort-Liberté	110.097	92.443	93.057
Kenscoff	313.511		
Anse à Galets	67.366		
Miragoane	296.951	585.091	327.922
St Marc	622.145	1.240.524	826.683

**Sources :** Direction Générale des Impôts

**Distribution de fonds aux Mairies pour l'année 1996/1997**

<b>Département</b>	<b>Recettes communales</b>	<b>FGCDT</b>	<b>Carnaval</b>	<b>Autres</b>	<b>Total</b>
Centre	616.337	7.378.500	147500	1.635.931	9.778.268
Sud-Est	757.547	6.144.000	92.500	1.362.526	8.356.573
Grand'Anse	951.733	10.923.000	270.000	2.453.147	14.597.880
Nord-Ouest	985.808	6.150.000	185.000	1.362.526	8.683.334
Nord	2.290.719	12.070.500	205.000	2.453.147	17.019.366
Ouest (1)	1.277.575	8.724.000	220.000	1.899.750	12.121.325
Sud	303.818	11.047.500	195.000	2.442.750	13.989.068
Nord-Est	294.680	7.954.500	127.500	1.771.509	10.148.189
Artibonite		—	—	—	—

1.- Non compris l'aire Métropolitaine de Port-au-Prince

2.- Sources : Ministère de l'Intérieur

## C) Les problèmes posés par le dispositif de financement actuel

Faisant face à un système constamment déficitaire, l'Etat a développé une politique de correction sur deux angles :

- l'amélioration de la gestion de certaines composantes du système fiscal local
- la rénovation de sa politique de transfert

Certains résultats ont été obtenus en termes d'augmentation des ressources disponibles pour le fonctionnement des collectivités. Mais, ce double processus de rénovation n'a pas permis de sortir du système de déficit traditionnel. Il est temps maintenant d'évaluer les **facteurs structurels** déterminant la performance du dispositif financier en place. Pour plus de commodité, distinguons les questions relatives à la fiscalité locale de celles portant sur la politique de transfert de l'Etat.

### 1<sup>0</sup>) La gestion défectueuse de la fiscalité communale

Les deux principales sources de disponibilités financières pour les Collectivités Territoriales sont les recettes fiscales communales et les subventions régulières de l'Etat. Les recettes proviennent de plus de 22 types d'impôts et taxes mais l'organisme chargé de leur recouvrement, la Direction Générale des Impôts, en plus de concentrer ses efforts sur les impôts relevant de l'Etat ne gère effectivement qu'environ une douzaine. Malgré tout, pour compenser ses coûts d'intervention il continue à prélever 20% du produit de la patente et 10% du produit de toutes les autres taxes communales.

Ainsi donc, les collectivités ne gèrent pas leurs propres taxes mais doivent théoriquement – selon la loi – exercer un contrôle sur le recouvrement des impôts locaux. Contrôle qu'elles n'assurent pas la plupart du temps faute de moyens et de volonté politique et devant le peu de résultat qui peut en résulter pour elles. Au cours de la deuxième moitié des années 1990, avec les changements intervenus sur le plan politique, certains Maires ont commencé à manifester de l'intérêt pour cette opération de contrôle du recouvrement.

Parmi les taxes locales, deux d'entre elles, l'impôt locatif et la patente, représentent près de 90% des recettes communales. Leur gestion laisse beaucoup à désirer. La CFPB qui est une taxe sur la propriété s'apparente beaucoup plus à un impôt sur le revenu vu que son calcul se fait à partir de la « valeur locative » et non de la valeur de la propriété qui serait un indicateur plus stable et plus approprié. De plus, de nombreux problèmes ont été relevés dans son application principalement aux niveaux suivants :

- 1<sup>0</sup>) L'identification de la matière imposable : on estime à 57% les propriétés non enregistrées au cadastre fiscal particulièrement les nouvelles constructions
- 2<sup>0</sup>) L'évaluation : c'est au propriétaire qu'est dévolu la tâche de faire l'estimation de la valeur locative de sa propriété. Ce qui laisse une très

grande marge à une sous-évaluation. En outre, les taux d'imposition allant de 7% à 15% selon les valeurs – limite de 2200 Gdes à 21750 Gdes sont obsolètes et nécessitent certainement une révision.

La gestion de la patente, impôt levé sur l'activité économique, présente également beaucoup de difficultés. L'identification de la matière imposable apparaît cependant plus aisée que pour la CFPB. Mais, la limitation de l'aire d'intervention de la DGI au monde urbain et le développement du secteur informel par la multiplication accélérée des micro-unités économiques rendent problématique son application.

L'opération d'évaluation de la matière imposable est moins facile car la patente comporte un droit fixe et un droit variable. Le 1<sup>er</sup> droit est d'application aisée étant donné l'existence d'un barème. Il en est tout autrement pour l'autre composante dont le mode de calcul est relativement compliqué si l'on tient compte du faible niveau de diffusion des techniques comptables modernes en Haïti. En outre, parmi d'autres problèmes il faut signaler que la classification des Communes sur laquelle se base le calcul de la patente a vieilli du fait des mutations affectant l'espace économique haïtien. La hiérarchie spatiale n'est effectivement plus la même à l'intérieur des départements et il faudrait en tenir compte dans une perspective d'amélioration du rendement fiscal.

Signalons pour terminer avec les questions de génération de ressources au niveau local que le mode de gestion en vigueur ne tient pas compte de la nature des différentes sources de recettes. Effectivement, tout est géré comme impôt et taxes alors que les revenus d'exploitation et les redevances au niveau communal nécessitent un mode de gestion spécifique. **Ces deux dernières sources de revenu impliquent une gestion directe par les collectivités** : ce qui influencerait rapidement leur rendement et permettrait de donner une base plus solide à l'autonomie locale.

Cette nouvelle approche de gestion adresserait directement la question traditionnelle de l'adéquation Ressources/Dépenses se posant constamment en termes de déficit. Pour les Communes pouvant développer les « services payant », ce serait déjà l'amorce d'une solution en attendant de mettre en œuvre une politique de rénovation large de la fiscalité locale.

## 2<sup>o</sup>) Déficiences de la politique de transfert de l'Etat

En 1996, la politique de transfert a franchi une nouvelle étape, elle s'est donnée une base légale plus solide :

- 1<sup>o</sup>) en prévoyant très clairement les sources de financement
- 2<sup>o</sup>) en attribuant un rôle important aux Collectivités Territoriales dans la gestion des fonds transférés
- 3<sup>o</sup>) et en visant expressément le développement à côté du fonctionnement des collectivités

La mise en application de ces principes généraux s'est révélée toutefois plus compliquée. En plus, par exemple, des ressources régulières de transfert prévues, certaines collectivités s'appuyant sur leurs relations plus étroites avec l'Exécutif ont pu, au cours du mandat présidentiel de 1996/2001, obtenir des appuis financiers ponctuels. Une vingtaine de communes et de Sections Communales en ont ainsi bénéficié. On peut citer comme preuve les réalisations suivantes :

- l'Hôtel de Ville de Limonade
- la Mairie de Jacmel
- la Place Publique d'Anse à Galets
- les Bureaux d'administration de Cazale (Cabaret)
- les Bureaux d'administration de Gobert (Plaisance)
- les Bureaux d'administration de Léon (Jérémie)
- les Bureaux d'administration de Garcin (Trou du Nord)

Ces initiatives sont louables en soi mais du fait qu'elles ont été menées en dehors des normes établies créent un sentiment d'injustice chez les autres communautés qui n'ont pas pu en bénéficier.

Si le Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités avait fonctionné comme prévu, l'autonomie financière locale deviendrait progressivement une réalité. Les choses ont été tout autrement. Car, la persistance de la crise politique a empêché la mise en place des structures de direction politique des Départements et par voie de conséquence du Conseil Interdépartemental dont les 9 membres doivent siéger au Conseil d'Administration du Fonds de Gestion à côté des représentants des Ministères des Finances et de l'Intérieur. En raison de cette situation, le Fonds est passé totalement sous le contrôle du Ministère de l'Intérieur et les critères à partir desquels les ressources transférées sont réparties apparaissent peu clairs. En tout cas, il n'y a pas de respect des missions fondamentales fixées par les lois de 1996.

La quasi-totalité du financement, en effet, a servi à couvrir les dépenses de fonctionnement des structures politiques de gestion des entités locales (c'est à dire : CID, CD, AD ; CM, AM ; CASEC, ASEC) et des structures administratives. Le fonctionnement des services techniques, ou encore l'offre des services techniques, ou encore l'offre de services aux populations locales, a été très peu concerné par ce nouveau financement. De même, les dépenses d'investissement en équipements collectifs locaux n'ont pas été prises en compte.

## CHAPITRE 6

### LES PROBLEMES LIES A L'ORGANISATION TERRITORIALE EN PLACE

Tous les analystes sont unanimes à reconnaître que le cadre territorial actuel résultant des dispositions constitutionnelles et légales en vigueur n'est pas approprié à une évolution politique, sociale, économique et institutionnelle harmonieuse d'Haïti. Cela provient des difficultés naturelles qu'implique son exploitation rationnelle et de la manière dont il a été exploité par les organismes publics. Dans les lignes qui suivent, une revue des problèmes essentiels que pose son fonctionnement est entreprise pour pouvoir esquisser ultérieurement les lignes stratégiques d'une réforme en profondeur.

#### 6.1 - Des rapports avec la dynamique politico-administrative

##### A) Le modèle territorial de distribution des services publics

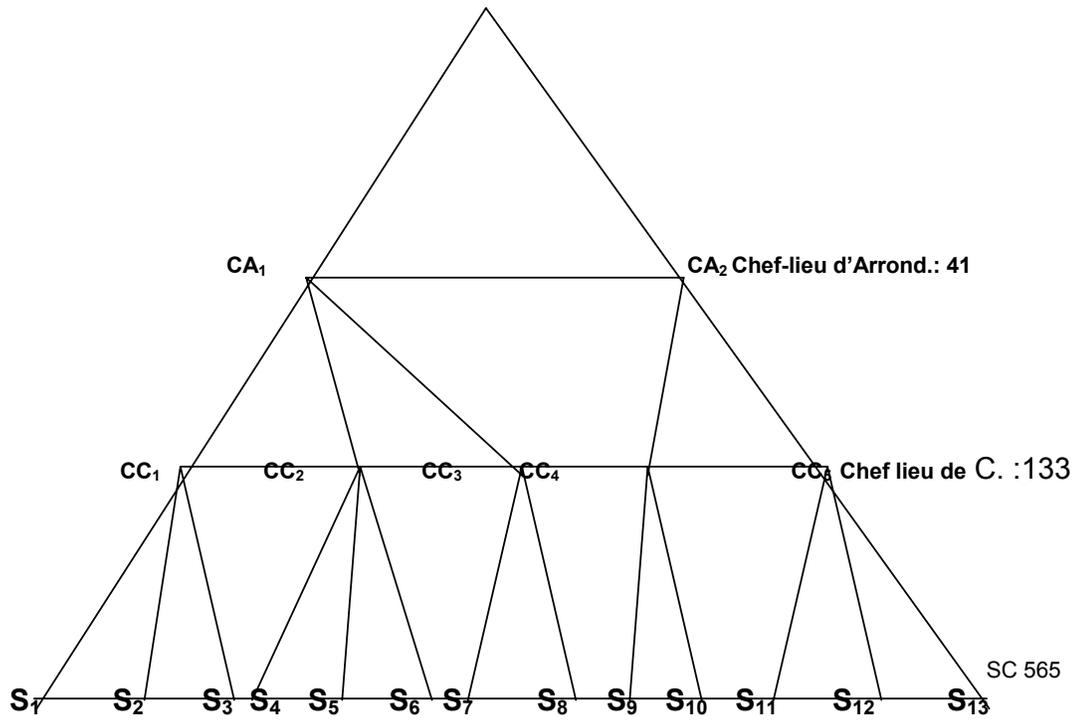
Le découpage territorial de base en Haïti est un système à cinq paliers dont l'un d'entre eux n'est presque plus fonctionnel: il s'agit du quartier dont le statut constitutionnel est d'ailleurs très flou. Les quatre niveaux territoriaux de fonctionnalité réelle sont le Département, l'Arrondissement, la Commune et la Section Communale (anciennement Section Rurale). Une nuance doit être faite dès maintenant concernant cette question de fonctionnalité pour signaler les problèmes de délimitation des territoires des différentes divisions. En effet, alors que la loi a défini les limites des départements cela n'a jamais été fait pour les arrondissements, les communes et les sections communales. Ce vide juridique a occasionné de nombreux conflits entre les populations de zones limitrophes. Un exemple est celui opposant les municipalités de l'Arcahaie et de Cabaret concernant la localisation et le partage de la section communale dénommée Boncassin.

**La principale question à élucider par rapport au découpage est de rechercher si le type d'organisation territoriale en vigueur se trouve en correspondance avec les autres systèmes d'organisation de la population.** Cela permettra d'évaluer dans quelle mesure les unités territoriales ont constitué des cadres harmonieux de vie et d'épanouissement pour les populations concernées ou de préférence si on a observé la situation inverse.

Le premier système d'équilibre traditionnellement observé et analysé est celui liant l'organisation territoriale au système politico-administratif national. En tant que division ou circonscription administrative, les territoires haïtiens sont structurés en système pyramidal autour des Chefs-lieux qui sont généralement les centres urbains les plus importants. Ces derniers sont définis comme des centres d'activités non agricoles quelque soit leur taille. Ce système peut être matérialisé par le schéma théorique qui suit.

## Modèle traditionnel d'architecture territoriale

CD Chef-lieu de département : 9



On peut déduire de ce schéma que la logique de structuration des unités territoriales de base passe par un rôle dynamique accordé aux chefs-lieux: pôles principaux de regroupement des services publics et aussi centre de régulation de toutes les activités du territoire concerné. Mais, les conséquences les plus fortes de ce système d'organisation territoriale sont de **consacrer formellement d'un côté le rôle administratif des villes les plus importantes et de l'autre la marginalisation des sections communales dans la dynamique administrative.** Ainsi, du fait du positionnement des chefs-lieux hors des territoires des sections les risques sont grands pour que ces dernières aient un accès difficile aux différents services que l'Etat et les Collectivités locales sont censés offrir à toute la population du pays.

## **B) La réalité de la distribution territoriale des services publics**

### **1°) Effets structurels de la dynamique des chefs-lieux**

La logique des chefs-lieux traduit le fait suivant: le rôle administratif affirmé d'une agglomération met sa population dans une position privilégiée pour accéder aux services publics nonobstant leur caractère spécifique (comme l'encadrement agricole par exemple).

Si l'on considère les chefs-lieux de département, partout ils arrivent à attirer une proportion significative des services et donc des ressources humaines qui les animent. Le tableau présenté ci-après reflète fidèlement cette évolution à l'exception du Nord-Est où la répartition est plus équilibrée avec Ouanaminthe et Trou du Nord contrebalançant plus ou moins. Fort-Liberté, le chef-lieu de Département. Cette capacité d'attirer les initiatives publiques se retrouve à un moindre degré au niveau des Chefs-lieux d'Arrondissement et des Chefs-lieux de Commune. Sur la base des données présentées, on peut calculer le taux moyen de participation de ces deux types de centres urbains. On trouve alors qu'en général la 1ère catégorie exerce un effet d'attraction plus important que la seconde.

Ce déséquilibre en faveur des centres urbains les plus imposants débouche sur une marginalisation des Sections communales. Effectivement en dépit du fait que ces dernières concentrent une très forte proportion – environ 75%-des populations départementales elles drainent très peu de fonctionnaires et donc de services publics avec la réserve que la présence des premiers n'implique pas ipso-facto l'offre de services.

### Répartition des agents de la fonction publique selon leur lieu d'affectation

Département	Effectif total	Chef-lieu de Département	Autres Chefs lieux d'Arron.	Autres Chef lieux de commune	Section Communale	Pop. Sect Com. Sur Pop. Totale
Ouest	18.484	59%	4%	29%	8%	36%
Sud-Est	1.568	44%	7%	22%	27%	90%
Nord	3.526	42%	15%	16%	27%	69%
Nord-Est	1.095	24%	32%	23%	21%	72%
Nord Ouest	1.216	40%	12%	25%	23%	84%
Artibonite	2.815	37%	24%	18%	21%	74%
Centre	1.151	31%	22%	28%	19%	83%
Sud	2.220	36%	17%	19%	28%	84%
Grand-Anse	2.251	36%	24%	21%	19%	85%

Source : calculs faits à partir des données tirées de 2 documents

- 1) **BPM/PNUD** : Recensement des Agents de la Fonction Publique
- 2) **IHSI**: Population de 18 ans et plus. Ménages et densités estimés en 1999

**Couverture administrative des entités territoriales (taux =  
Eff.Fonct./Eff.Pop)**

Département	Couverture globale	Chef-lieu de Département	Autres chefs-lieux d'Arrond.	Autres chefs-lieux de commune	Section Communale
Ouest	0,66 %	1,12 %	2,28%	0,71%	0,06%
Sud-Est	0,33 %	3,89%	1,98 %	1,69%	0,09%
Nord	0,43%	1,35%	0,96%	0,75%	0,16
Nord-Est	0,42%	2,98%	1,22%	0,73%	0,12
Nord Ouest	0,26%	1,71%	0,77%	1,33%	0,07
Artibonite	0,26%	1,54%	0,86%	0,40%	0,07
Centre	0,22%	2,19%	1,07%	0,73%	0,05
Sud	0,32%	1,55%	1,62%	1,28%	0,10
Grand Anse	0,33%	2,93%	1,88%	1,07%	0,09
Haïti	0,44%	2,14%	1,40%	0,95%	0,10

**Sources** des données : les mêmes que précédemment

N.B : X%= pour 100 individus on a X fonctionnaires qui travaillent

Pour illustrer ce fait on peut dire qu'en moyenne sur l'ensemble des départements les sections communales représentaient en 1995 21% seulement de l'effectif total des ressources humaines publiques disponibles. Pour le département de l'Ouest, avec 36% de la population les Sections attirent 8% des fonctionnaires. L'écart est ici moins accusé parce que l'exode rural en direction des centres urbains de ce département est important. Ceci est attesté indirectement par le taux d'urbanisation élevé du Département de l'Ouest, soit 63%.

## **2°) La déconcentration dans les organismes publics centraux**

L'analyse globale faite auparavant de la distribution territoriale des fonctionnaires a permis de cerner certains des problèmes essentiels communs à ce type d'organisation et à la dynamique administrative. Mais, il peut être intéressant de les étudier dans leur spécificité au niveau des différents groupes d'Administration Publique. Pour ce faire, nous utiliserons deux diagrammes en bâtons dont l'un concerne le secteur économique et financier et l'autre le secteur social et politique.

Le premier groupe a la particularité de comporter deux catégories d'organismes :

a) ceux faisant un travail de coordination stratégique d'harmonisation des politiques publiques et offrant un service administratif à toutes les autres entités publiques  
Exemple : MPCE, MEF

b) ceux offrant des services directement à la population. Exemple : MARN, MTPTC, EDH

La liaison entre ces deux sous-groupes est théoriquement assurée au niveau de la capitale et le diagramme montre que cette possibilité de collaboration existe également au niveau de chaque département. Toutes les institutions se sont en effet déconcentrées à ce niveau. En examinant plus sérieusement les données on observe, cependant une tendance à corriger le découpage en 9 départements : 5 organismes publics sur 7 du secteur économique-financier ont mis en place d'autres structures de niveau départemental. Ainsi, toutes ces 5 entités ont opté pour trois sous régions :

- Nippes chef lieu : Miragoane
- Bas Artibonite/ chef lieu : St Marc
- Sous région Ouest / chef lieu : Petit Goave  
(Léogane pour le MARN)

Cette tendance à l'adaptation de l'organisation territoriale actuelle est due aux difficultés d'accès des zones ciblées. Des sous-régions ont été identifiées pour le Sud, le Sud-Est et le Nord-Est mais peu d'organismes du secteur considéré s'y sont associés et il n'y a pas forcément accord sur le choix du chef-lieu.

On observe que la déconcentration au niveau communal a été amorcée par un groupe de 3 organismes publics de l'échantillon présenté, soit : EDH, DGI, MARN. Le premier organisme est faiblement représenté et cette situation de même que la mauvaise qualité des services fournis ont motivé le développement de multiples initiatives de la population. La seconde entité est traditionnellement présente au niveau communal parce qu'elle doit assurer la collecte des fonds pour l'Etat et les communes. Ce travail est fait à travers les **Agences locales des Impôts** qui sont supervisées par les Directions régionales. Récemment, ces dernières ont été renforcées pour leur permettre de mieux faire leur travail. Le Ministère de l'Agriculture est moins expérimenté dans la stratégie de déploiement au niveau communal. Au niveau inférieur des Directions ou sous-directions départementales Agricoles (DDA), il a installé ou prévu l'installation des Bureaux Agricoles communaux (BAC). Mais, la faiblesse des ressources disponibles l'a forcé à envisager des Regroupements de BAC. Par exemple, dans la sous-région de Nippes on observe :

- 2 BAC : Asile /Baradère
- 2 regroupements : Anse- à-Veau / Miragoane

Pour terminer, signalons l'absence du Ministère des Travaux Publics dans ce groupe d'institutions cherchant à s'implanter au niveau communal. Cela est regrettable car ce ministère est appelé à jouer un rôle stratégique dans l'intégration régionale.

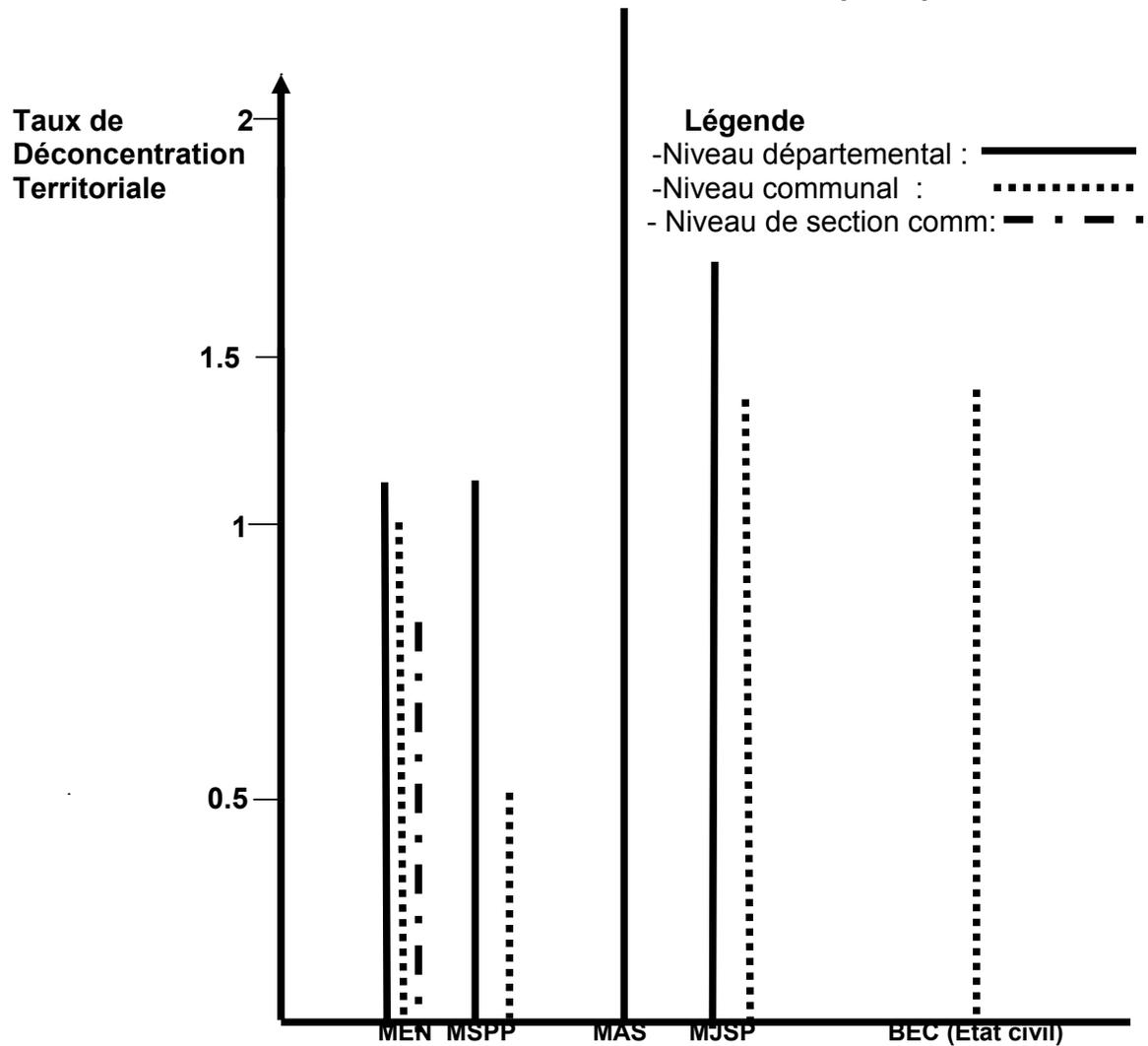
Les tendances de la déconcentration se présentent différemment dans le secteur social et politique que dans le secteur économique-financier. Dans ce dernier, l'orientation dominante est la consolidation de la stratégie de déploiement au niveau départemental. Les autres secteurs sont par tradition les domaines où l'Etat a cherché-avec peu d'efficacité peut-on ajouter à se donner un rôle de prestataire de services. Une certaine présence étant assurée depuis toujours au niveau départemental, on tendra à porter plus d'attention aux autres niveaux territoriaux. Il n'est donc pas étonnant que ces organismes publics cherchent beaucoup moins à corriger le découpage en 9 départements. Le nombre d'entités engagées dans ce processus est en effet peu significatif. Par contre, une présence nettement plus forte est assurée au niveau communal avec des avancées dans les sections communales. Dans l'échantillon présenté, 4 organismes sur 5 ont des structures communales de services. Mais, tous n'ont pas la même approche de la déconcentration.

Ceux du sous-secteur politique-les tribunaux de Paix et les Bureaux d'Etat Civile-ont développé une tendance à une correction ou à une adaptation du découpage communal. Ce qui peut s'expliquer par leur absence dans les zones rurales couvertes par les Sections Communales. La stratégie de déconcentration du Ministère de la Santé Publique dénommée "Unités communales de Santé" lui permet de faire l'économie de ce processus de correction. Car, les organismes privés de santé à l'intérieur des UCS démultiplient l'action du Ministère en étendant

son aire d'influence par l'intégration de leurs zones propres d'implantation. Le Ministère de l'Education est celui dont le degré de déconcentration apparaît le plus élevé. Il est présent aux trois niveaux des collectivités territoriales et à chaque fois son déploiement territorial se fait en harmonie avec les découpages départemental, communal et de section communale. Ce qui prouve que cette politique peut-être appliquée. Mais, ce qui est vrai au niveau micro ne l'est pas forcément au niveau macro. Car, à ce moment il faudra mobiliser un volume de ressources nettement plus important que ne dispose pas l'Etat haïtien au moment présent.

En terminant avec la déconcentration au niveau des organismes centraux, il faut signaler un dernier facteur de différenciation des stratégies de déconcentration des administrations sociales et politiques des administrations économiques. Dans ces dernières, le Bureau Central se trouvant à la capitale joue très souvent le double rôle de gestion stratégique et de gestion opérationnelle tandis que les structures déconcentrées sont spécialisées dans cette dernière fonction. Le partage des fonctions au niveau des deux autres sous-secteurs semble s'orienter vers plus de rationalité.

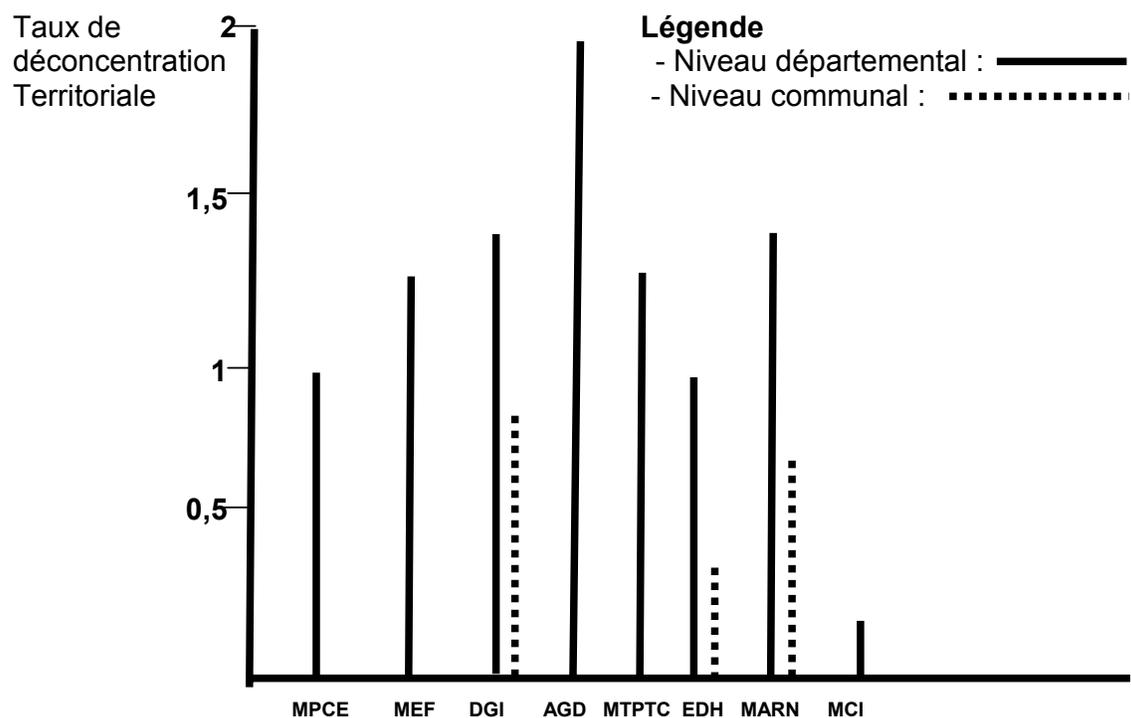
### La déconcentration dans les secteurs social et politique



**N.B :** a) Taux de déconcentration : nombre d'implantation /nombre de chefs-lieux de département ou de commune

b) Taux  $\leq 1$  : sous-déconcentration, taux =1 : déconcentration en harmonie avec l'organisation territoriale ;  $1 \leq$  taux  $\leq 2$  : processus d'adaptation ; taux  $\geq 2$  : processus de déséquilibre.

## La déconcentration dans les secteurs économique et financier



**N.B :** a) Taux de déconcentration : nombre d'implantation / nombre de chefs-lieux de Dépt  
 ou de Commune  
 b) Taux < 1 : sous-déconcentration, taux =1 : déconcentration en harmonie avec l'organisation territoriale ; 1<taux < 2 : processus d'adaptation ; taux >2 : processus de déséquilibre.

Si l'on considère le cas du Ministère de l'Education Nationale, on observe que le Bureau Central est très nettement une structure de régulation tandis que les structures déconcentrées font de l'opérationnel de deux façons :

- en fournissant des services scolaires à travers les écoles primaires et secondaires publiques
- en supervisant le fonctionnement de ces écoles et des écoles privées sur la base des politiques, des mesures et des instruments de régulation prévus à cet effet.

Les structures de prestation de services sont donc nettement séparées des structures de régulation et cela ne peut que faciliter le développement d'une gestion plus efficace. Ce système se retrouve au niveau du ministère de la Santé de même qu'au niveau de l'AGD. Il est en train d'être opérationnalisé par la Direction Générale des Impôts.

### **3°) Distribution territoriale des services dans les collectivités**

Comme cela a été admis antérieurement, les avancées enregistrées dans le processus de décentralisation depuis la Constitution de 1987 concernent les seuls plans politique et financier. Conséquemment, le renforcement obtenu du système de financement local n'a servi qu'à supporter la décentralisation politique. C'est dire que les conditions ne sont pas encore remplies en Haïti pour un développement significatif des services publics au niveau des Collectivités locales. Il demeure toutefois nécessaire de voir comment les faibles structures de service existantes se déploient en tenant compte des contraintes territoriales.

Le tableau ci-après présente les services les plus courants observés au niveau des communes du Département de l'Ouest. Les tendances qui apparaissent sont assez nettes et peuvent être facilement isolées. Le principal facteur de différenciation est l'urbanisation : en d'autres termes, plus une collectivité est urbanisée plus elle tend à attirer les services collectifs offerts par les administrations locales.

De ce point de vue, celles-ci se comportent comme les administrations nationales. Prenons l'exemple de la commune de Port-au-Prince et de celle de son Aire Métropolitaine, on observe un fort taux de concentration des services dans leurs zones urbaines. C'est assez compréhensible pour les services de génie municipal et de voirie qui ne se conçoivent surtout que par rapport à une agglomération. Or, si les villes présentent naturellement cette caractéristique il n'en est pas de même des sections communales qui vivent une situation d'habitat dispersé.

**Détermination de l'aire d'influence ou d'implantation  
des services collectifs à l'intérieur des communes**

En % des services	Commune/chef-lieu de départ.		Commune /Aire Métro de Port-au-Prince		Commune chefs lieux d'Arrondissement		Autres communes	
	Ville section	Com	V S.C		V	S.C.	V S.C	
<b>1) service de Génie municipal</b>	100	-	100	-	100	-	100	-
<b>2) service de voirie</b>	92 8(a)	(a)	84(a) 16(a)		100	-	100	-
<b>3) Marchés ouverts</b>	87	13	79	21	16	84	16 84	
<b>4) Ecoles communales</b>	75	25	12 88		5	95	3 97	

**Sources** : données d'enquêtes de la CNRA tirées d'un échantillon de 11 communes sur 18 du département de l'Ouest.

a) : estimation réalisée sur la base du mode de répartition des marchés (entre la ville et les sections) dont le service est généralement intégré au service de la voirie. Cette situation spécifique de ces communes traduit le fait que l'urbanisation touche également leurs sections communales.

La situation des marchés est assez originale car leur création ne résulte pas généralement d'un processus administratif. Au contraire, il se vérifie de plus en plus que le processus de marginalisation urbaine et de bidonvilisation s'accompagne d'un développement accéléré des marchés ouverts. Le caractère très atomisé de l'offre des produits à ce niveau facilite l'ajustement avec une demande elle même très atomisée également du fait qu'elle provient de populations à revenus faibles et aléatoires. C'est donc la mutation de l'urbanisation qui expliquerait la multiplication des marchés au niveau urbain. Mais, ils sont l'objet d'encadrement ou de contrôle de la part des Mairies et parfois des CASEC.

Les collectivités faiblement urbanisées présentent une image différente. La pression étant moins forte, elles tendent à avoir un comportement plus en harmonie avec la répartition de la population. En effet, pour les Communes/chefs-lieux d'arrondissement et pour les autres types on observe de plus forts de concentration au niveau des sections communales ou se retrouve la plus forte proportion de la population. Cela se vérifie pour les marchés ouverts comme pour les écoles communales. En ce qui concerne ces dernières, à l'exclusion du cas de Port-au-Prince ce sont la plupart du temps les Sections communales qui en bénéficient. Il faut dire aussi qu'elles sont souvent l'œuvre des communautés qui dans cette initiative reçoit un appui des autorités locales.

## **6.2.- De la correspondance avec la dynamique de développement**

De même que le cadre territorial peut impliquer un dynamisme administratif, de même il peut favoriser un dynamisme de développement. En Haïti, aucune de ces situations n'a pris une ampleur importante. On peut avancer que le second type d'échec participe du premier. En d'autres termes, les Administrations Publiques n'ont pas exploité pleinement le cadre territorial existant parce qu'entre autres ses déficiences freinent le développement de leurs secteurs d'intervention. Dit autrement, on aurait : le comportement dominant observé s'explique par la recherche d'un mode de déploiement organisationnel plus approprié à la régulation du processus de développement. Quels sont donc les problèmes que pose ce cadre territorial du point de vue du développement ?

### **A) Les possibilités naturelles de développement des territoires administratifs**

L'organisation territoriale peut constituer un **cadre naturel de développement** parce qu'elle met bien en évidence les systèmes ou sous-systèmes géographiques recelant des potentialités. En Haïti, les spécialistes ont déterminé une quinzaine de grands ensembles géographiques et insulaires ainsi qu'une quarantaine de sous-ensembles.

Pour mémoire, citons les grands ensembles : le Nord-Ouest, le Massif du Nord, la Plaine du Nord, le Plateau Central, les Montagnes Noires, la Plaine et la Vallée de l'Artibonite, la Chaîne des Matheux et des Montagnes du Trou d'Eau, les Plaines du Golfe de Port-au-Prince, le Sud-Est, le Sud-Ouest, La Tortue, La Gonâve, la Vache et les Cayemittes.

En analysant les 4 divisions territoriales majeures d'Haïti relativement à ces réalités géographiques, deux (2) entités présentent un certain intérêt. Le département, d'abord, parce quelques uns d'entre eux correspondent assez bien à des ensembles géographiques homogènes : par exemple le Plateau Central. Mais, très souvent les départements sont constitués de sous-ensembles naturels distincts. Citons pour mémoire le Nord-Ouest avec l'île de la Tortue, la partie dite fertile comprenant Port-de-Paix et Saint-Louis du Nord et la partie aride intégrant Môle Saint-Nicolas et Jean-Rabel. En raison de la faible capacité de l'unité départementale au niveau de développement ou se trouve Haïti à rendre possible la mobilisation des potentialités naturelles de croissance et de développement, les spécialistes se sont intéressés de plus près à l'Arrondissement.

Cette division territoriale semble intégrer les unités géographiques homogènes comme les bassins versants(ou sous-bassins), les plaines et les vallées. Ce qui laisse penser qu'à ce niveau les possibilités de mobiliser les potentialités naturelles sont nettement plus intéressantes de sorte que **sur le plan organisationnel l'Arrondissement peut être utilisé comme un sous-système de la Division ou de la Collectivité Départementale**. La Commune et la Section Communale ne semblent par contre n'avoir, d'après les spécialistes, aucune unité géographique.

## **B) La catalysation des forces économiques et sociales par les territoires**

Le développement économique et social ne s'alimente pas seulement de potentialités naturelles encore faut-il que les milieux territoriaux en cause génèrent les capacités organisationnelles et institutionnelles nécessaires. Dans quelle mesure le Département, l'Arrondissement, la Commune et la Section Communale ont pu catalyser les forces économiques et sociales indispensables à l'émergence et à la durabilité de processus de croissance ? Les données pour débattre rigoureusement de cette question font largement défaut mais un certain nombre d'indicateurs existants tendent à accréditer quatre tendances fondamentales :

- la Section Communale ne constitue pas un cadre institutionnel pouvant mener facilement au développement à la base
- la Commune est orientée exclusivement vers le développement urbain alors que la ville n'a aucun statut formel
- l'Arrondissement, et non le Département, est davantage un cadre approprié au développement régional
- la Constitution d'un tissu urbain dense autour de l'aire Métropolitaine de Port-au-Prince est la seule expérience contemporaine de développement régional de niveau départemental mais celle-ci a généré beaucoup d'effets déséquilibrants pour le pays.

### **1<sup>0</sup>) La Section Communale : un exemple d'espace non intégré**

La Section Communale (anciennement Section Rurale) est certes le principal espace de vie en Haïti par le fait de regrouper environ 64% de la population mais elle ne peut dans l'état actuel des choses aider facilement à un processus de développement à la base. C'est à ce niveau territorial que le monde paysan contribue à l'évolution de l'économie nationale en étant le principal acteur de l'économie agricole articulée autour de trois axes stratégiques :

- L'organisation de la production dans les exploitations agricoles familiales
- La commercialisation des produits vivriers et d'élevage par les marchés ruraux
- La commercialisation des denrées d'exportation par un appareil directement au monde urbain

Ce système atteste d'une logique forte d'organisation supportée par des mécanismes complémentaires de régulation comme : les groupes d'entraide de travail (coumbite, Mazinga, etc.), les organisations professionnelles agricoles (Groupements de base, Coopératives, Caisses Populaires ) et les ONG. Toutefois, il confronte certaines difficultés majeures :

- a) Nonobstant la tendance contemporaine à la structuration de la société civile rurale, le système socio-économique rural tend à maintenir le fractionnement ou l'atomisation du monde paysan. C'est ce que symbolise au niveau familial l'éffrondrement du « système lakou » et à un niveau plus global la parcellerisation excessive des terres agricoles ainsi que la difficulté de déboucher, comme dans d'autres pays de condition semblable, sur la constitution de villages de paysans qui matérialiseraient un cadre institutionnel stable pour l'organisation de la vie collective dans les campagnes haïtiennes.
- b) La Section Communale elle même, division ou collectivités territoriales, avec sa taille moyenne actuelle, ne favorise pas le regroupement de la population. Son nombre important lui fait jouer en effet le rôle opposé avec une population moyenne par section d'environ 8.870 individus (données de 1999). Il faut ajouter que 61% des 565 sections communales sont en dessous de cette moyenne : le degré de dispersion de la population rurale est donc élevé. Par ailleurs, avec une taille moyenne aussi petite-2 à 3 fois moins importante que la ville moyenne haïtienne-et compte tenu du niveau très faible des revenus ruraux en dessous du seuil de pauvreté absolue, la section communale représente généralement un marché potentiel de très faible impact qui ne peut pas supporter dans un horizon acceptable de développement tous les services que la population rurale est en droit d'attendre des organismes publics.

## **2<sup>0</sup>) L'ère de la « Commune-Ville »**

La commune comprend la ville associée dorénavant aux bidonvilles, les quartiers et les sections communales (anciennement sections rurales). Du fait du rôle attribué au Chef-lieu de commune dans son fonctionnement, sa dynamique tend à se confondre avec celle du Chef-Lieu. Ainsi, la Commune fonctionne comme si elle est la ville dont le statut n'est pourtant défini nulle part de façon formelle. Or, la dynamique urbaine en Haïti répond à deux orientations majeures :

- Assurer l'articulation du monde rural avec la société globale
- Constituer l'espace de prédilection, de promotion sociale et culturelle et de développement des activités économiques « supérieures » comme l'industrie, le tourisme, les infrastructures, les services marchands et non marchands.

Tel que ces axes stratégiques se sont matérialisés, ils ont impliqué un certain nombre de contradictions. C'est au titre du premier rôle que les villes haïtiennes ont développé tout un appareillage commercial assurant l'exportation des denrées

agricoles et l'importation de produits manufacturés. C'est également grâce à cette fonction que l'Etat traditionnel haïtien s'est établi puis consolidé. Cette 1<sup>ère</sup> voie d'organisation du monde urbain s'est constituée cependant au détriment du monde rural de sorte que la « castration du capital » dans ce dernier milieu a été le premier vecteur de l'accumulation du capital dans les villes.

La vie urbaine est admise comme la norme supérieure de vie en société moderne. Mais, en Haïti aller en ville constitue un « aller simple » qui ne suppose donc aucun retour. Cette conception a pu d'autant plus s'imposer que les sections communales sont vues comme des espaces d'exclusion sociale réservés aux seuls ruraux. Dans ces conditions, logiquement il ne pouvait exister de sections communales urbaines et on a là l'explication de l'absence de statut de la ville. Finalement , **la Commune a constitué par son mode d'organisation un puissant mécanisme institutionnel d'exploitation et de dévalorisation de la Section Rurale devenue Section Communale.**

### 3<sup>o</sup>) Les mutations du processus de développement régional

L'image spatiale historique qu'on a en Haïti du développement régional est le Département. Cette vision dominante correspond à la réalité de la période coloniale française où le volume des investissements engagés sous l'impulsion du marché mondial de l'époque permettait d'envisager des processus de croissance avec des bases spatiales très larges. Depuis l'indépendance en 1804, les impulsions externes et internes reçues par l'économie nationale sont beaucoup moins vigoureuses et par voie de conséquence les **bases régionales de processus de croissance** constituent généralement des aires plus restreintes. C'est pourquoi l'Arrondissement tend à intéresser davantage les « développeurs » que le Département.

Comme on l'a vu précédemment, l'Arrondissement et non le département est un cadre naturel de développement parce qu'il intègre assez bien les systèmes et sous-systèmes géographiques recelant des potentialités. Evidemment , dans certaines conditions ce territoire peut générer d'autres facteurs spécifiques comme des capacités organisationnelles et institutionnelles susceptibles de favoriser un processus de développement régional.

Les branches économiques qu'on peut considérer comme possédant antérieurement ou actuellement une base véritablement régionale en Haïti sont surtout :

- la filière sucrière dans les plaines du Cul-de-Sac, de Léogane et du Nord
- le sisal dans les zones favorables du Nord-Est
- les rizières de l'Artibonite
- la banane dans la plaine de l'Arcahaie
- l'agro-industrie des huiles essentielles concentrée dans le Sud
- la bauxite à Miragoane
- le cuivre aux Gonaïves
- la sous-traitance et les industries de substitution d'importation dans l'Aire Métropolitaine de Port-au-Prince
- le tourisme à Port-au-Prince, sur la Côte des Arcadins et dans le Nord

Ces faits et d'autres encore attestent que les deux voies « naturelles » ou organisées » de développement régional ont été expérimentées à l'échelle spatiale des Arrondissements concernés. Mais, la voie qui a dominé n'a pas toutefois un avenir très prometteur en raison de l'épuisement des ressources du sous-sol et des destructions affectant l'environnement naturel haïtien. Haïti devra donc apprendre à compter à l'avenir principalement sur la 2<sup>ème</sup> voie. Ce qui impliquera des investissements importants dans les ressources humaines, le montage d'entreprises performantes et la modernisation des infrastructures économiques.

Le développement régional de la période dite nationale en Haïti a surtout pris pied à partir des facteurs spécifiques mobilisés ou mis en valeur dans le cadre de l'Arrondissement sauf pour la constitution du tissu urbain autour de l'aire Métropolitaine de Port-au-Prince. Un premier élément à souligner sur les caractéristiques du processus contemporain d'urbanisation est son accélération au niveau de la capitale de sorte que le taux d'urbanisation du Département de l'Ouest est passé de 42% en 1982 à 63% en 1999. Pendant ce temps, les taux des départements du Nord et de l'Artibonite passent respectivement à 30% et 25% seulement. Remarquez qu'en 1990 la population de Port-au-Prince représentait 13 fois celle du Cap-Haïtien la deuxième ville du pays. Ce déséquilibre grandissant et la croissance urbaine rapide s'accompagnent de transformations structurelles importantes :

- a) Tout l'arrondissement de Port-au-Prince est concerné par le processus alors qu'ailleurs particulièrement au Nord-Ouest, dans l'Artibonite et la Grand-Anse deux (2) villes sont tout au plus touchées
- b) Une mutation s'est produite dans le processus d'urbanisation avec la multiplication rapide des zones marginales urbaines et sur-urbaines qui tendent à concentrer presque la moitié de la population urbaine particulièrement à Port-au-Prince.
- c) **Pour la 1<sup>ère</sup> fois depuis l'indépendance, le développement régional se fait à l'échelle du Département et non de l'Arrondissement.** En effet, les calculs faits à partir des statistiques fiscales du pays-voir le tableau ci-après- ont permis de démontrer que le processus de croissance urbaine articulée autour de Port-au-Prince s'est diffusé à presque tous les arrondissements du département de l'Ouest. C'est ce que symbolise la baisse du coefficient d'écart pour ce département alors que pour les autres la valeur du coefficient tend généralement à augmenter.
- d) Des mutations profondes se sont produites également dans l'ensemble du réseau urbain avec l'émergence de 6 systèmes urbains plus ou moins autonomes à savoir : Port-au-Prince, Cap-Haïtien, Gonaïves, Port-de-Paix, Cayes et Jérémie.

### Indicateurs de transformations structurelles au sein de 6 Départements

Département (données de 1999)	Taux D'urbanisation	R. A. C. / RAA (1)	
		1990/91	1994/95
Ouest	63%	59,5%	18,4
Nord	30%	3,59%	5,10
Artibonite	25%	2,69(2)	3,51 (2)
Sud	15%	2,92	3,20
Nord-Ouest	15%	7,93 (2)	12,65 (2)
Grand-Anse	14%	1,73 (2)	5,04 (2)

- N.B :** 1) R.A.C = Recettes de l'Arrondissement de la capitale dép.  
Sur RAA = Recettes des autres arrondissements.
- 2) Pour ces départements, les 2 principales villes ont été prises comme capitale départementale

## **PARTIE II**

### **REUSSIR UN PROCESSUS VERITABLE DE DECENTRALISATION TERRITORIALE**

La « demande de décentralisation » est une tendance lourde de l'évolution socio-politique haïtienne mais elle n'a jamais été une priorité stratégique de l'Etat. Elle était vue et surtout vécue beaucoup plus comme une méthode ou mieux une « technique » plus appropriée à la résolution des problèmes locaux.

Sa particularité contemporaine est de s'inscrire dans la dynamique globale de refonder l'Etat puisque la Constitution de 1987 a fait choix d'un Etat démocratique, unitaire et décentralisé. Le dire n'est toutefois pas le faire. Ou encore décréter cette réforme institutionnelle majeure à travers des textes de loi est loin d'être suffisant dans un pays où l'on ne valorise pas la culture du droit. C'est ce qui rend déterminant le **rôle des rapports de force en présence** : un principe de base qui doit guider l'élaboration et la conduite de toute politique de décentralisation.

Cette deuxième partie concerne la présentation des trois grands axes stratégiques devant déboucher sur un processus réel de changement.

## **CHAPITRE 7**

### **LA DEMOCRATIE LOCALE COMME PREMIERE PRIORITE STRATEGIQUE DE LA DECENTRALISATION**

La réforme politique au niveau local est une des trois grandes stratégies que soutient le processus contemporain de décentralisation en Haïti en dépit du fait que la Constitution de 1987 a été la plus explicite sur ce plan. Evidemment, dans la persistance de ce besoin de réforme les forces de résistance au changement ont leur part de responsabilité mais il faut incriminer également les faiblesses du cadre juridique global en vigueur.

Les questions politiques à résoudre ne sont pas nombreuses et portent parfois sur des aspects de détail comme la satisfaction des critères usuels de citoyenneté ou l'élimination des incompatibilités professionnelles ou autres lors du choix des élus locaux. Mais plus sérieusement il faut imprimer ces deux lignes directrices au niveau local :

- La consolidation du système de représentation démocratique
- La promotion d'une conception claire de la participation

#### **7.1.- La consolidation du système de représentation au niveau local**

La Constitution de 1987 a retenu très clairement les deux principes fondamentaux de tout système démocratique à savoir le pluralisme politique et la légitimité populaire. Cela transparaît à travers la composition des organes locaux de pouvoir institués et le mode d'élection de certains de leurs membres. Toutefois l'approche adoptée n'a pas été suffisamment systématisée et la loi du 4 avril 1996 sur l'organisation des Sections Communales ainsi que les lois électorales mises en œuvre depuis cette époque introduisent certaines fois des démarches contradictoires explicitées antérieurement.

Pour résoudre ces problèmes, il faut mettre en œuvre ces quatre mesures de réforme :

#### **A. Uniformisation des modes de légitimation des membres des Assemblées locales**

Il s'agit à ce niveau de généraliser la méthode utilisée par la Constitution pour la formation des conseils avec le suffrage universel direct pour le CASEC et le Conseil Municipal et le suffrage indirect pour le Conseil Départemental et le Conseil Interdépartemental. Cette méthode peut-être utilisée de cette manière pour les Assemblées :

- a) Utilisation du suffrage direct pour l'ASEC comme l'a décidé la loi de 1996
- b) Utilisation du suffrage indirect pour la désignation des membres des Assemblées municipales et départementales. Cette dernière mesure concerne **les Sections Communales aussi bien urbaines que rurales** et implique donc l'élimination du système des délégués de ville. En même temps, elle met de côté toute méthode de désignation excluant la légitimité populaire.

## **B) Elimination des élections par cartel**

La formule « cartel » va à l'encontre du principe de pluralisme politique parce qu'elle peut déboucher sur une représentation minoritaire de la population et tend à bafouer le droit des minorités. De plus, elle vide de son contenu la participation qui doit assurer la liaison permanente de la population avec les organes dirigeants des collectivités

## **C) Attribution de rôle exclusif aux deux organes des collectivités : Conseil et Assemblée**

Il s'agit, par cette directive, d'éliminer toute contradiction possible entre la nature délibérante de l'Assemblée et l'assistance qu'elle doit apporter au Conseil. En conséquence, toutes les fonctions exécutives, opérationnelles, relèvent de droit de ce dernier qui peut bénéficier d'avis techniques mais qui demeure seul responsable de actes posés ou des politiques mises en œuvre. Par opposition, l'Assemblée est une capacité de proposition et de formulation de principes de gestion et d'orientations budgétaires et de politiques publiques locales. Elle joue également le rôle de mécanisme de contrôle des décisions et politiques arrêtées d'un commun accord.

## **D) Création d'une Administration du support au Conseil Interdépartemental**

Vu le rôle attribué par la Constitution de 1987 au CID comme organe de liaison des Départements avec le Pouvoir Exécutif pour étudier et planifier les projets de décentralisation et de développement du pays, il est de toute importance de le supporter par une Administration assurant sa permanence fonctionnelle. Elle se dénommerait « **Administration Générale des Collectivités Territoriales** » et comprendrait trois structures fondamentales :

- 1) Une « Unité de Coordination des Politiques Publiques Locales ». Les vocations différentes des C.T. de même que leurs compétences spécifiques doivent normalement se traduire par la complémentarité de leurs politiques publiques respectives. Mais, les compétences partagées et surtout l'emboîtement des collectivités nécessitent une coordination permanente non prévue par le cadre juridique en vigueur. Ce service doit assurer cette unité organique des politiques publiques locales, nécessaire en plus lors des négociations avec le Pouvoir Exécutif au niveau de Conseil des Ministres.

- 2) Un « Fichier Central des Agents Locaux » qui est la réplique du Fichier Central des fonctionnaires de l'Etat . Ce service réunit toutes les données quantitatives et qualitatives sur les ressources humaines des Collectivités Territoriales et distingue très clairement les agents qui font carrière – les fonctionnaires locaux – des employés contractuels.
- 3) Une « Unité de Coordination Budgétaire » qui dispose également d'une base de données sur toutes les ressources financières des C.T. – impôts locaux, redevances, revenus d'exploitation, transferts réguliers de l'Etat, subventions publiques exceptionnelles, aide externe, etc. – et sur leurs dépenses. Ce service représente une plate-forme technique de préparation, de discussion et d'harmonisation des politiques budgétaires au niveau des Départements.

L'Administration de support au CID est donc **un regroupement de trois systèmes de gestion de l'information**. Elle doit aider les Collectivités Territoriales à définir progressivement une vision d'ensemble de leur situation et de la marche de leurs politiques. Parallèlement, l'Etat à travers la Direction des Collectivités Territoriales du Ministère de l'Intérieur continue à suivre leur évolution et leur apporte son assistance technique dans tous les domaines où le besoin se ferait sentir.

## **7.2.- La participation comme méthode de promotion et de valorisation du capital social local**

### **A) Les fondements de l'approche participative**

D'une façon générale, la démocratie politique fonctionne sur la base des systèmes de représentation et de légitimation populaire qui permettent d'assurer que les politiques publiques conçues et mises en œuvre sont en harmonie avec les préoccupations majeures des citoyens. Dans la réalité, le mécanisme de légitimation – les élections, - étant de nature discontinue il s'opère un processus d'autonomisation croissante des dirigeants politiques par rapport à leurs mandants qui n'arrivent pas à les contrôler. Cette tendance est observée aussi bien au niveau des institutions démocratiques nationales que locales. La nécessité de dépasser cette situation a poussé, à travers le monde, au développement de multiples démarches favorisant une implication plus étroite et plus directe des populations débouchant certaines fois sur des mécanismes de contrôle continu.

Haïti n'est jamais arrivée à développer un système démocratique sur son territoire. Toutefois, les luttes démocratiques contemporaines ont germé dans le cadre d'un creuset institutionnel particulier au nom générique de « secteur organisé de la société civile » regroupant : les coopératives, les fondations, les ONG, les syndicats, les associations patronales, les associations professionnelles, les associations et groupements de paysans, les associations féminines, les associations de jeunes, les organisations populaires urbaines, les comités de quartier, etc.. Ces groupes constitutifs de la société civile et la classe politique traditionnelle constituent les deux principaux vecteurs de la construction démocratique en Haïti. Mais, il est important de se rendre compte que les rôles respectifs des deux entités et leur apport spécifique sont différents dans la dynamique de la lutte. La particularité de la période contemporaine est le rôle de

plus en plus dominant de la société civile cherchant à matérialiser le rêve d'une citoyenneté active.

Haïti a ainsi vécu, au cours des deux ou des trois dernières décennies, une expérience clandestine d'abord et plus tard ouverte d'apprentissage collectif de la démocratie dont il faut tirer parti dans le processus complexe de modernisation de l'Etat. La conception de la participation qui s'élabore progressivement à travers le monde représente le cadre idéologique et politique approprié pour capitaliser sur cette expérience haïtienne. En particulier, **la participation doit être comprise comme l'affirmation de la logique non partisane, citoyenne, intrinsèquement plurielle, de la société civile** se différenciant ainsi de la logique de parti considéré comme le support institutionnel privilégié du système de représentation démocratique.

## **B. L'organisation de la participation au niveau local**

La hiérarchie pyramidale des Collectivités Territoriales en Haïti fait que c'est la composition de l'Assemblée de Section Communale (ASEC) qui détermine celle des Assemblées Communales et Départementales. Cela traduit tout simplement **le rôle privilégié de la Section dans les relations de la population avec le système étatique**. Par ailleurs, en vue de la gestion stratégique des collectivités la Constitution a retenu un Conseil pour remplir la fonction exécutive et une Assemblée pour délibérer, orienter et contrôler. Ces caractéristiques du système politico-administratif de la décentralisation en Haïti amènent à articuler les systèmes de représentation et de participation de cette manière :

- 1) Les élections pour la formation des CASEC et des Conseils Municipaux sont ouvertes à tout citoyen, membre de parti ou non, remplissant les conditions d'éligibilité prévues
- 2) Les élections pour les ASEC sont ouvertes à tout citoyen représentant de groupes constitutifs de la société civile localisés dans les sections communales concernées.

L'objet de cette formule organisationnelle est de s'assurer que **la logique de parti et la logique citoyenne vont pouvoir jouer pleinement et ne vont pas se gêner l'une l'autre**. Plus fondamentalement, l'enjeu est d'offrir un cadre pour le renforcement et plus tard l'épanouissement du mouvement démocratique et du mouvement associatif. Le fait de rendre la société civile partie prenante du processus décisionnel devrait garantir une plus grande volonté de participer et donc assurer une valorisation continue du capital social accumulé au fil des décennies.

## **CHAPITRE 8**

### **ORIENTATIONS POUR LA REORGANISATION PROFONDE DE LA DESSERTE DES SERVICES PUBLICS**

Le système politico-administratif centralisé en vigueur en Haïti depuis environ deux siècles a deux conséquences majeures sur la desserte des services publics :

- L'exclusion de la majorité de la population particulièrement les couches pauvres de l'accès aux biens et services offerts par l'appareil d'Etat
- La précarisation du sous-système local de distribution de services

Le régime démocratique et décentralisé prôné par la Constitution de 1987 visualise clairement une finalité opposée à celle sous-tendant le système traditionnel en projetant une sphère publique accessible à tous les citoyens sans distinction. L'option fondamentale étant établie, le problème revient à déterminer la meilleure stratégie opérationnelle possible compte tenu des traits principaux de la dynamique des compétences à la base des conditions d'offre et de demande des services collectifs en Haïti.

Or, les analyses précédentes ont permis de mettre en relief tant les problèmes gênant les rapports entre les Administrations Publiques et les CT face à la nécessité de répondre aux préoccupations de la population que ceux concernant la stricte dimension territoriale des services publics. Si l'on ajoute que la situation contemporaine est faite de mutations internationales et nationales interpellant les appareils administratifs, il apparaît qu'une bonne stratégie de desserte locale de ces services implique de l'inscrire dans une dynamique globale de réorganisation profonde du système de distribution des services publics.

#### **8.1. Prendre la mesure des implications du nouveau contexte international et national**

Ce groupe de facteurs conditionnants peut-être synthétisé sous la forme d'une triple question. Comment faire face à ces trois défis : l'ouverture sur l'extérieur, les mutations socio-démographiques récentes, l'Etat et la modernisation économique sociale ?

La première préoccupation attire l'attention sur la question bien connue de la globalisation c'est-à-dire de l'interdépendance croissante des économies et des sociétés. L'intégration récente d'Haïti dans le CARICOM est une manière d'y répondre sur le plan régional en acceptant donc qu'à l'avenir les politiques publiques haïtiennes recherchent une harmonisation avec celles conçues et mises en œuvre sur un plan spatial plus large, la Caraïbe. Cela n'implique pas seulement, bien entendu, les Administrations Publiques ; la démarche concernera ultérieurement les Collectivités Territoriales qui pourraient être amenées à envisager des partenariats avec des correspondants régionaux ou autres.

Cependant, Haïti est affectée par deux handicaps majeurs :

- elle est une petite économie
- et elle est le seul PMA de l'hémisphère

Cela veut dire qu'elle a des ressources limitées associées à une situation de sous-développement profond. Donc, dans les relations et échanges au niveau national comme au niveau local avec ses partenaires régionaux et internationaux le risque pour que ces rapports lui soient défavorables est très important. La seule solution est de se renforcer institutionnellement aux deux niveaux territoriaux : en d'autres termes il faut conduire sérieusement et systématiquement le double processus de réforme administrative et de décentralisation.

Dans leur stratégie de rénovation, les institutions publiques haïtiennes doivent aussi prendre en compte les mutations socio-démographiques récentes sur le plan national. Deux tendances sont ici en cause :

- L'accélération du processus d'urbanisation qui fait que la population urbaine pourrait devenir majoritaire dans moins de deux décennies
- La multiplication rapide des zones marginales urbaines et suburbaines qui regroupent déjà près de la moitié de la population urbaine

Traduites sur le plan de la desserte des services, ces tendances impliquent deux orientations majeures des investissements :

- D'une part, il faut faire un effort important en direction des populations rurales traditionnellement délaissées par l'Etat et les CT.
- D'autre part, de nouvelles initiatives doivent être organisées pour répondre aux demandes en croissance accélérée des mondes urbain et suburbain . Le dernier est d'ailleurs considéré comme la zone de pauvreté de masse par excellence selon les indicateurs de santé, d'éducation et d'alimentation par exemple.

Les mutations signalées de même que la crise structurelle que confronte l'économie nationale – se traduisant par exemple par l'effondrement des économies régionales – rendent impératif de conduire de manière systématique un processus de rénovation économique et sociale profonde. A l'époque de **domination idéologique** de l'interventionnisme étatique, sans tenir compte des possibilités réelles de l'Etat ni de ses motivations profondes il lui était demandé de jouer tous les rôles – stratégique, régulateur ou opérationnel – quelque soit le domaine d'intervention. Aucune priorisation n'était réalisée dans les faits parce qu'il fallait garantir partout une « posture interventionniste ». Les résultats de cette stratégie sont connus. Dans les conditions de faiblesse des investissements, ils ont pris les formes : d'une forte concentration des services publics, des activités économiques non agricoles et des activités sociales au niveau de la capitale nationale ; d'une faible représentation de ce conglomérat d'activités dans les capitales départementales ; et d'un vide institutionnel manifeste dans les campagnes.

Il ne saurait être question de reproduire ce modèle pour opérer le tournant stratégique qu'implique la situation contemporaine. Il n'est pas non plus question d'adopter le modèle d'« Etat minimal » qui suppose au minimum une solidité à toute épreuve des institutions à caractère collectif. Ayant relativement moins de ressources qu'auparavant pour conduire une politique non recommandable de « posture interventionniste » et vivant une situation de **faiblesse institutionnelle caractérisée**, une autre stratégie devient nécessaire pour répondre à toutes les exigences découlant des mutations internationales et nationales. Elle s'identifie à un autre mode de gouvernance dénommé l'Etat-Stratège par la CNRA.

L'analyse concrète de la situation haïtienne contemporaine révèle en effet une contradiction entre la faiblesse structurelle des ressources nationales disponibles et l'accélération des demandes des populations découlant de l'option constitutionnelle pour la démocratie. Pour y faire face, quatre choix fondamentaux sont nécessaires :

- 1) La nouvelle période de tournant historique exige une option prioritaire pour un **Etat régulateur**
- 2) Mais, dans les secteurs où les populations et les agents économiques sont incapables de faire face par leurs propres moyens à leurs besoins l'Administration Publique Nationale développe une **capacité propre de prestation de services** facilement accessibles.
- 3) Pour tenir compte de l'option constitutionnelle en faveur de la décentralisation, un certain nombre de **compétences** liées principalement à la fonction de prestation de l'Administration Publique sont **transférées aux Collectivités Territoriales** .
- 4) En vue de démultiplier l'action publique nationale et locale, différentes **stratégies de partenariat** sont développées en direction des Secteurs Privés lucratif et non lucratif.

## 8.2.- Oser aménager pour un développement durable

On devrait visualiser carrément un développement humain durable puisqu'il s'agit de rendre la sphère publique accessible à tous les citoyens sans distinction alors qu'il a été démontré que ce système d'organisation territoriale actuel génère un ensemble de problèmes qui rendent impossible la matérialisation de cette orientation. La revue de ces problèmes structurels et de fonctionnement montre que ce système est inadapté à un processus vigoureux de transformation sur les plans administratif, économique et social. Les blocages apparaissant les plus importants concernent la marginalisation de la Section Communale et de l'Arrondissement et l'aggravation des déséquilibres du réseau urbain national. Ces déficiences indiquent clairement quelles orientations nouvelles il faut donner à l'architecture territoriale pour lui faire jouer un rôle dynamique. Ces nouveaux impératifs sont :

- La refonte de la conception de la Section Communale
- La recherche d'un système urbain national plus équilibré et valorisant l'Arrondissement

## A) La Section Communale comme cadre de développement

La Section confronte, du point de vue de l'approche territoriale, deux problèmes majeurs : elle n'est pas en prise directe sur la dynamique politico-administrative et elle n'offre pas un cadre institutionnel approprié à un processus rapide et important de développement. Le dépassement de ces situations passe par l'opérationnalisation de ces orientations :

### 1) La diminution du nombre de Section communale et sa transformation en un véritable bassin de population

La taille moyenne actuelle de la Section est d'environ 9000 individus. Dans le cadre de la réforme, il est proposé de la mettre au niveau d'une ville moyenne haïtienne contemporaine soit 20 000 individus. Sur cette base, les calculs faits à partir des données démographiques de l'IHSI permettent de déterminer :

- 140 sections communales urbaines
- 250 sections communales rurales

Au total, on obtient 390 sections communales, soit 30 % de moins que dans l'ancien système d'organisation territoriale. De même, le nombre de communes devient moins important soit 119 au lieu du chiffre précédent de 133. Les nombres des Départements et des Arrondissements restent les mêmes. Il convient de souligner fortement que l'idée de base de cette proposition est de **déboucher au niveau de la Section Communale sur un marché potentiel plus significatif en contrebalançant, par une taille plus importante, le niveau extrêmement faible des revenus ruraux.**

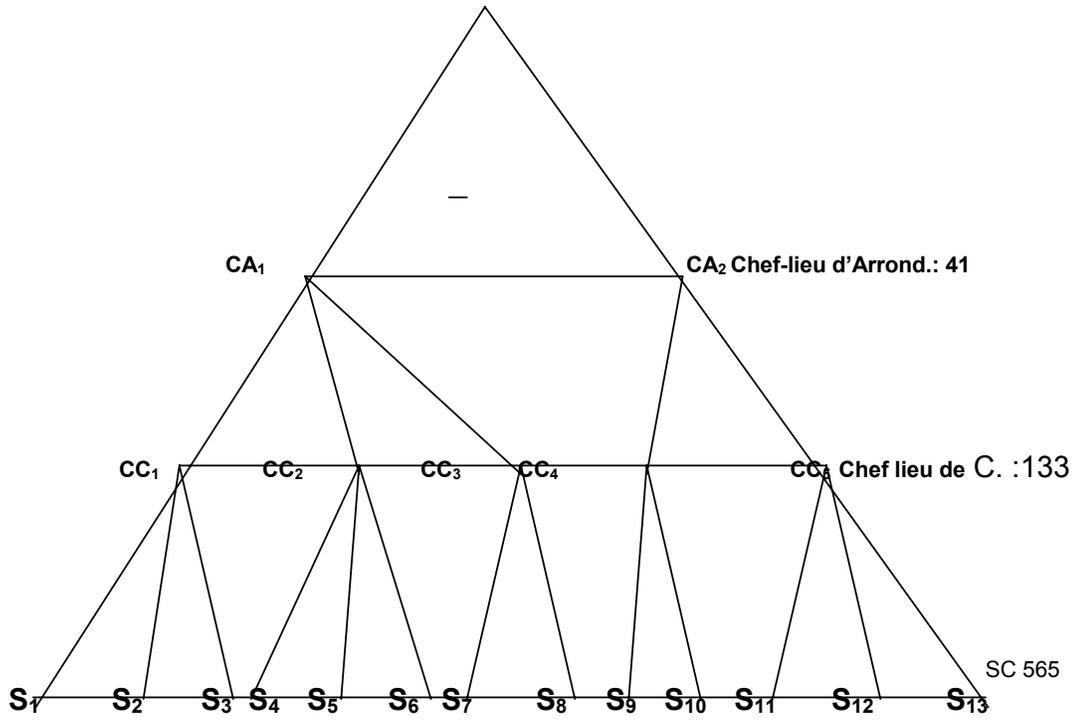
### 2) L'intégration territoriale des Sections Communales et leur transformation en un mécanisme facilitant le développement

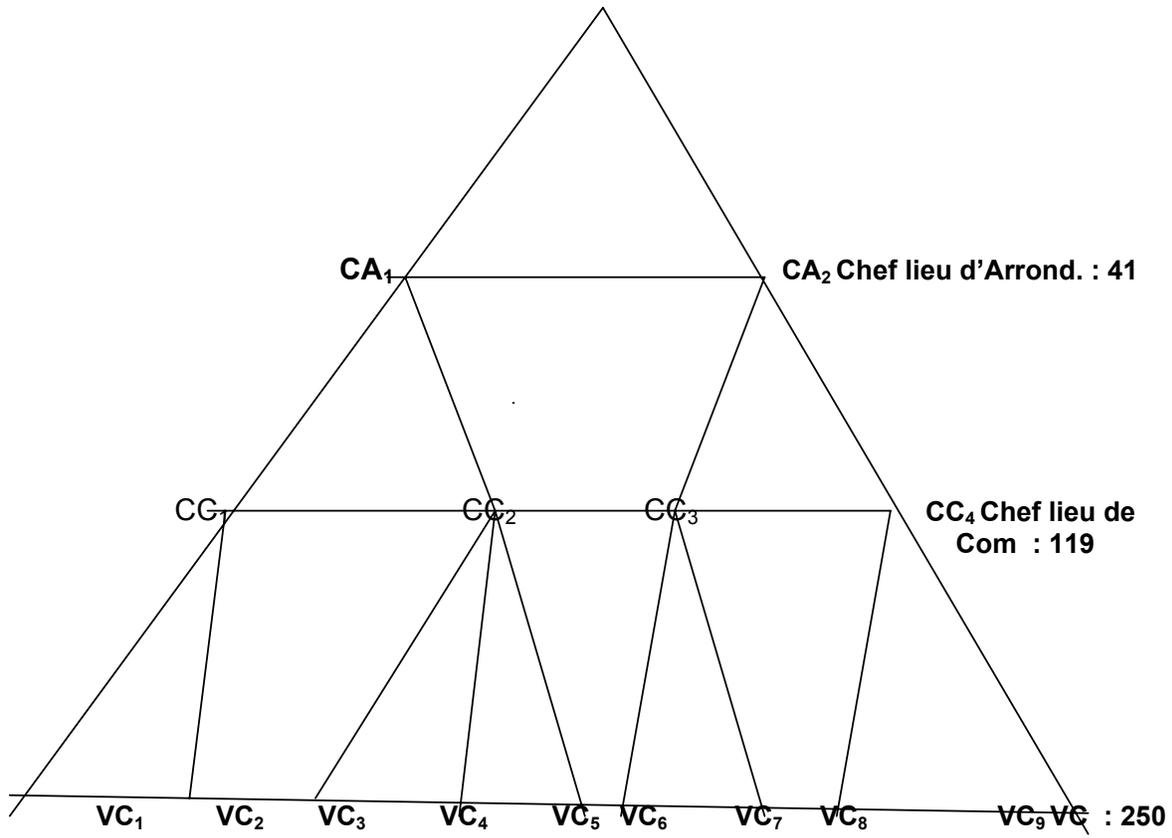
Dans l'architecture territoriale actuelle le Chef-lieu constitue théoriquement le principal centre de regroupement des services de l'Etat. Dans la réalité, ce principe de base est appliqué avec une certaine souplesse mais ce qui reste inchangé est la **quasi-exclusion** de la section communale du circuit des services étatiques. Pour résoudre ce problème, il est proposé cette stratégie : **création d'un « village communautaire » dans chacune des nouvelles sections communales rurales instituées jouant le rôle de Chef-lieu en regroupant les principaux services de l'Etat et des collectivités destinés au monde rural et en abritant le siège du Conseil d'Administration de Section Communale (CASEC).** Selon les transformations opérées antérieurement, l'Etat doit prendre des mesures pour assurer au cours de la décennie en cours – considérée comme la période de lancement d'un processus véritable de décentralisation en Haïti – la création de **250 villages communautaires.**

**L'idée de base de cette réforme est de lutter contre la tendance naturelle à la dispersion des services publics liée à l'habitat dispersé des populations rurales.** En mettant en place ce mécanisme de regroupement, on permet un développement plus aisé des effets de synergie entre les différentes initiatives d'origine publique mais également de provenance privée.

### Modèle traditionnel d'architecture territoriale

CD Chef-lieu de département : 9



**NOUVEAU MODELE D'ARCHITECTURE TERRITORIALE****CD Chef-lieu de Département : 9**

### Répartition des nouvelles Sections Communales par Département

Département	Section communale urbaine	Section communale rurale	Total
O	89	51	<b>140</b>
S-E	2	22	<b>24</b>
N	13	28	<b>41</b>
N-E	4	9	<b>13</b>
Art.	14	41	<b>55</b>
C	4	22	<b>26</b>
S	5	29	<b>34</b>
G-A	5	29	<b>34</b>
N-O	4	19	<b>23</b>
République d'Haïti	140	250	<b>390</b>

**Source :** Calculs faits à partir des données de l'IHSI

## B) Pour un système urbain plus équilibré en Haïti

La caractérisation du système urbain contemporain a permis de mettre en relief ces quelques tendances fondamentales :

- La forte concentration des activités autour de l'aire métropolitaine de Port-au-Prince
- L'aplatissement des « villes moyennes » représentées par les Chef-lieux d'Arrondissement
- La multiplication des indices d'une certaine rupture dans le réseau urbain traditionnel avec la constitution d'autres sous-systèmes urbains à tendance régionale et l'émergence des bidonvilles.

Ces évolutions contradictoires sont le produit de changements profonds affectant l'ensemble de la société haïtienne mais elles proviennent particulièrement de l'effondrement des économies régionales traditionnelles. Pour faire face à cette situation, il est indispensable de promouvoir systématiquement le développement à l'échelle régionale. Une double stratégie pourrait y conduire :

- d'une part, par la promotion de « **métropoles d'équilibre** »
- et d'autre part, par la mise en place autour de toutes les métropoles sélectionnées d'une « **ceinture urbaine** » formée des Chefs-lieux d'Arrondissement.

La première démarche est pour faire contrepoids à l'influence sans borne de Port-au-Prince et déboucher sur la constitution progressive d'économie régionale forte et prospère. Mais, parallèlement il faut éviter que les métropoles en formation drainent vers elles toutes les ressources de leur environnement immédiat. D'où, de nouveaux points d'équilibre à une échelle spatiale moins grande : c'est là l'objet de la politique de « ceinture urbaine » constituée de villes moyennes. Par la mise en œuvre de politiques adéquates, celles-ci peuvent attirer une partie des investissements et des ressources humaines nécessaires.

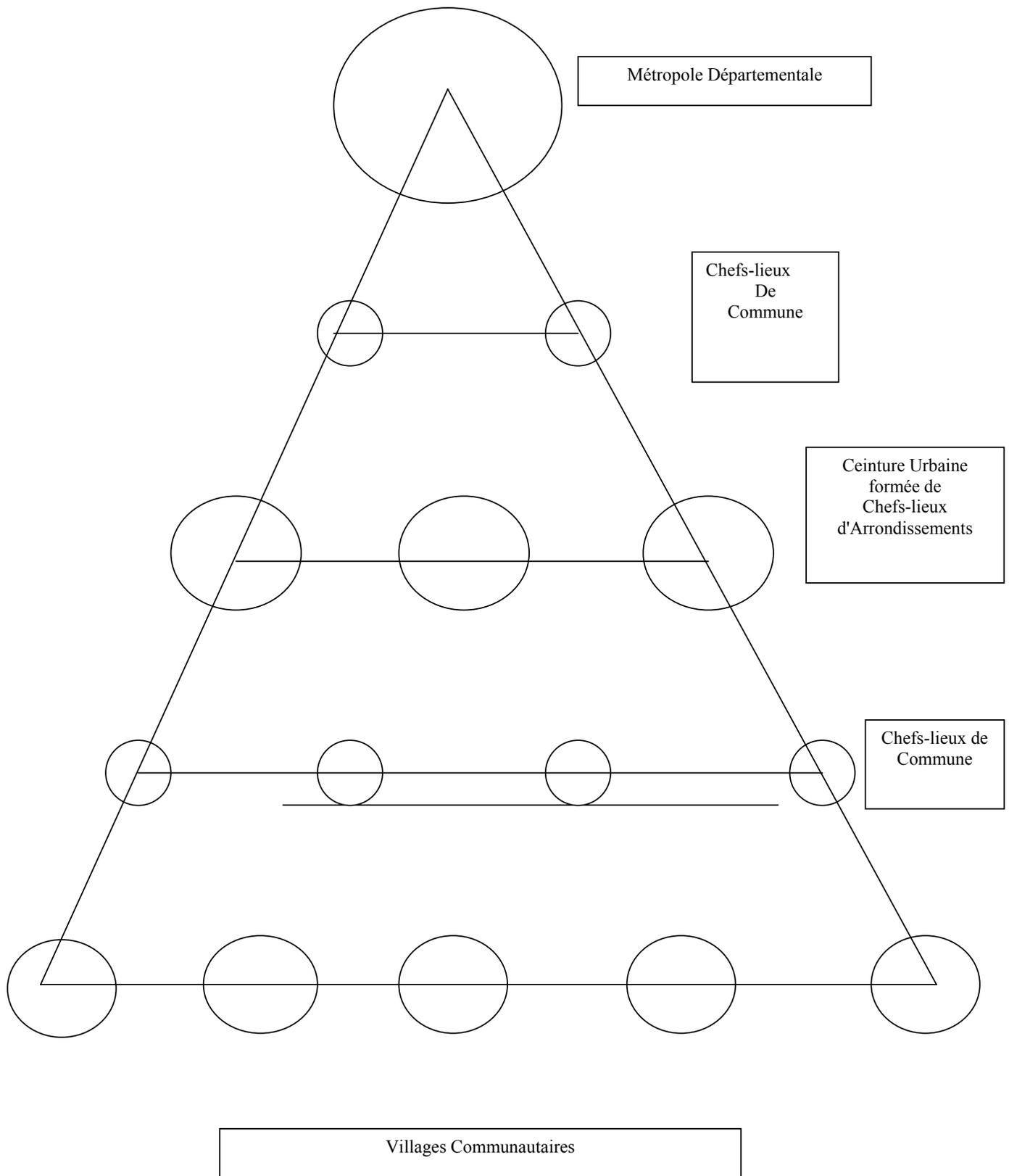
Le choix des « métropoles d'équilibre » et par ricochet des « ceintures urbaines » ne doit pas être fait de manière arbitraire. Il est indispensable de cerner avec une certaine précision les tendances économiques et sociales particulièrement les contraintes et les opportunités. C'est la meilleure garantie contre un éventuel échec. En conséquence, une démarche séquentielle est proposée :

- 1) Réalisation d'une étude circonstanciée des 6 systèmes urbains identifiés (Port-au-Prince, Cap-Haitien, Gonaives, Port-de-Paix, Cayes et Jérémie) et de leur système de reproduction pour déterminer avec précision leurs paramètres structurels et cerner le rôle ou le poids des Chefs-lieux d'Arrondissement.

- 2) Sélection de deux autres métropoles régionales de manière à avoir un pôle de développement dans chacune de ces trois grandes zones : l'Ouest, le Grand Nord et le Grand Sud.
- 3) Elaboration d'une « ceinture urbaine » pour chacune de ces grandes zones de manière que les villes moyennes sélectionnées jouent le rôle de « centres de relais » pour la croissance économique projetée.
- 4) Préparation de programmes d'actions appropriés pour matérialiser la double stratégie de rééquilibrage du système urbain national.

*N.B : Le nouveau réseau d'agglomérations urbaines et rurales proposé pour les prochaines décennies est schématisé au niveau départemental dans le graphique présenté ci-après.*

### Projection de Réseau d'Agglomérations Urbaines et Rurales



### 8.3.- Stratégie concrète de rénovation de la desserte des services publics

La Constitution de 1987 a énoncé le principe général suivant : « la déconcentration doit accompagner la décentralisation ». Dans la réalité, n'étant pas articulées l'une à l'autre ni pensées en ce sens les deux politiques tendent à se concurrencer et cela débouche sur le blocage de la décentralisation alors que la déconcentration est à peine amorcée en Haïti. D'où la nécessité, dans le cadre de l'élaboration de cette stratégie globale de desserte des services publics, de les envisager dans leur articulation intime en n'oubliant pas le système d'organisation territoriale en vigueur dans lequel des modifications importantes ont été apportées afin de faciliter l'intégration économique et sociale.

En partant de la classification des besoins opérée au niveau du chapitre 5, quatre (4) grands champs de compétences techniques sont priorisés pour la période de lancement de la décentralisation identifiée à la décennie 2000/2009 soit :

- Les services de proximité
- Les services socio-culturels
- La promotion économique
- Le développement et l'aménagement du territoire

Ces domaines recouvrent les préoccupations de base des populations en même temps qu'ils concernent certaines activités en cours dans un grand nombre de collectivités territoriales. L'objectif général de ce chapitre est de définir pour chacun d'entre eux les **lignes générales de politique** en cherchant à préciser deux points fondamentaux :

- Les responsabilités formelles globales des Administrations Publiques et des Collectivités concernées
- Le mode d'exercice de chaque groupe de compétences par champs ou domaine savoir les modalités d'organisation de la prise en charge des fonctions de planification, de régulation et de prestation de services

La définition précise et détaillée des politiques publiques n'est pas envisagée dans ce travail. Selon la méthode utilisée auparavant pour les questions politiques et d'aménagement du territoire, c'est un cadre qui sera tracé : il vise à rendre plus aisée l'élaboration des politiques.

#### A) Vers une maîtrise réelle des services de proximité

Ces services, entendus comme **ceux localisés effectivement dans le cadre territorial le plus rapproché du citoyen**, sont retenus comme première priorité parce qu'ils constituent la compétence la plus courante des CT de par le monde et selon la tradition établie ils les concernent exclusivement. Un succès dans cette politique devrait donc déboucher sur une plus grande confiance de la population dans la décentralisation et permettre d'aborder ultérieurement des politiques plus audacieuses.

Le diagnostic réalisé précédemment a montré que les services de proximité représentent l'essentiel des structures de service en place dans les communes. Mais, vu leur état déplorable ils doivent être totalement réorganisés pour constituer une véritable capacité d'action. Pour commencer, classons les en trois (3) catégories :

- Les services de génie municipal
- Les services de voirie
- Les services extérieurs de facilitation

Sur cette base, il peut être envisagé comment leur prise en charge sera assurée convenablement en définissant le rôle respectif de chaque entité concernée.

### 1) Le rôle opérationnel de la Section Communale

Une clarification est nécessaire à ce niveau parce que du point de vue légal on observe une duplication de compétences entre la Commune et la Section Communale. Dans la réalité, cependant, c'est la première collectivité qui exerce la responsabilité au bénéfice des populations des villes et à l'exclusion de celles des campagnes. Puisque dans le cadre de la nouvelle politique de décentralisation la Section Communale est généralisée à tout le territoire, **on rétablit l'équité en lui confiant la responsabilité exclusive de la gestion opérationnelle des services de proximité.**

Donc, le contact direct avec la population ou le « travail de terrain » est du ressort exclusif de la Section. C'est d'abord ce qui la caractérise ou ce qu'elle symbolise ; c'est aussi le minimum de services que toute Section Communale doit offrir. Mais, concrètement comment parvenir à la mise en place de capacité d'action dans les trois catégories de services qui composent ce domaine ?

La stratégie à utiliser dans chaque cas est fonction de quatre (4) facteurs :

- La nature du travail à accomplir
- Le degré de disponibilité de ressources nécessaires
- La capacité de déconcentrer ou de sous-traiter le service concerné ; en d'autres termes le choix entre la gestion directe et la gestion déléguée
- La nature urbaine ou rurale de la Section communale

### Les Services de Génie Municipal

Envisageons d'abord le cas des **Services de Génie Municipal** qui concernent ici les centres urbains comme les « villages communautaires ». Leurs fonctions principales sont comme mentionné auparavant :

- La réhabilitation et l'entretien des rues et des infrastructures communales
- La gestion du droit de permis de construire
- La gestion du droit d'alignement

La difficulté principale de réalisation de la première attribution vient de la nécessité de disposer de matériels et d'équipements adéquats. C'est pourquoi le Ministère des Travaux Publics s'est substitué assez facilement aux Communes dans cette tâche sans pouvoir la remplir avec efficacité. En transférant cette responsabilité aux Sections communales, les difficultés vont s'amplifier du fait que les ressources vont continuer à être rares. Pour résoudre ce problème, les sections communales d'un même centre urbain s'associent pour mettre en place un organisme commun le « **Service commun de Génie Urbain** » qui peut être une société coopérative. Une solution semblable doit être envisagée pour les sections communales rurales d'une même commune. Elles se constituent partenaires cette fois-ci pour former le « **Service commun de Génie Rural** » dont le rôle précis est de s'occuper des « villages communautaires » de la commune concernée.

Les deux autres attributions du Service de Génie Municipal ne posent pour son efficacité que les problèmes d'effectif suffisant et de compétences adéquates du personnel. En général, on trouve dans toutes les mairies des « inspecteurs » qui représentent le gros de ce personnel. Ils peuvent être répartis dans les Administrations des Sections Communales et associés à de nouveaux recrues ils constituent le « corps des inspecteurs » qui devront recevoir une formation professionnelle appropriée les rendant après à faire le travail. Mais, il est indispensable que la description détaillée des tâches à accomplir soit intégrée dans un **Manuel de Procédures** afin de déboucher sur un processus de standardisation.

### **Les Services de Voirie**

Leur objet est double :

- La propreté des lieux publics
- Le fonctionnement du système d'assainissement

La première attribution ne pose pas de difficulté particulière sauf celle liée au transfert de ce groupe de services aux Sections Communales. Pour l'essentiel, l'opération consiste d'une part en un transfert de personnel de la Mairie aux Sections urbaines et d'autre part en un recrutement pour les villages communautaires. Il n'y a pas de formation à envisager car le travail ne nécessite aucune qualification.

L'approche doit être différente pour la deuxième attribution à cause de la nécessité de disposer d'équipements lourds au moins pour le transport des ordures et du niveau plus élevé d'organisation que ce travail réclame. Les Mairies n'ont pas montré d'efficacité antérieurement dans cette tâche principalement par manque de ressources. Au cours de la période de lancement de la décentralisation, les moyens financiers des Sections Communales ne seront pas importants. Par conséquent, une solution alternative est nécessaire. Plusieurs possibilités sont envisageables :

- la mise en place d'une redevance pour ce service
- la privatisation partielle ou totale

Un élément qui va être déterminant pour le choix d'une approche est la richesse de la collectivité. C'est pourquoi pour se prémunir contre toute déconvenue, il serait nécessaire d'étudier les possibilités de mettre en place **un mécanisme commun** de résolution du problème au niveau des Sections Communales d'un centre urbain ou bien au niveau des sections communales rurales d'une même commune. Ce mécanisme peut prendre plusieurs formes : une société coopérative, une société mixte au carrément une ou des entreprises privées auxquelles on sous-traiterait le travail à faire.

### **Les services extérieurs de facilitation**

Comme l'expression l'indique, ce qui est enjeu dans ce groupe d'activités c'est de permettre la réalisation dans de meilleures conditions d'une action décidée et menée par des particuliers ou des groupes. Mais, on ne retient ici que les actions débouchant sur l'amélioration du cadre rapproché de vie de ces derniers et ne concernant aucun secteur particulier que ce soit l'économique, le social, le culturel, etc. Cela nous amène à exclure de ce champ des services de proximité les marchés gérés – selon les données d'enquête – au niveau du service de la voirie dans la plupart des mairies du pays. Sur cette base, les fonctions visées sont :

- la gestion des cimetières, des parcs de stationnement de véhicules, des jardins publics, des places publiques, des gares routières, etc.
- le transport en commun

Dans les deux cas, donc, on doit disposer d'une **administration extérieure** à structure simple pour la prise en charge de la première attribution mais plus complexe pour la deuxième. Au préalable, les deux situations nécessitent une structure de coordination localisée dans l'Administration de la Section Communale qui fait le suivi des activités en cours, évalue les besoins et aide à prendre les décisions pour y faire face.

Pour la première catégorie d'activités, la gestion directe pratiquée antérieurement par les Mairies pour les cimetières et les places publiques peut être maintenue. Mais, des réformes sont nécessaires. Au départ, il faut envisager la préparation d'un plan de construction des groupes de services les plus importants par section communale. Il faut parallèlement penser à donner une formation pratique en gestion de ces centres de services sur la base de Manuel de procédures.

Le cas du transport en commun est assez particulier. Le service fonctionne déjà avec une certaine efficacité sous le contrôle du Ministère de l'Economie et des Finances sous les formes de « Service Plus » et de « Dignité ». Il faut étudier comment on peut les transformer en « Régie » pour les Sections Communales urbaines de chaque commune. Comme antérieurement, la forme de la Régie peut varier : on peut conserver le modèle actuel de partenariat avec un groupe de syndicats ou on peut envisager d'autres démarches qui incluent une participation plus large. Ce qui donne la chance à la formation d'autres groupes de transporteurs au niveau de toutes les régions du pays.

## 2) Le rôle stratégique de la Commune

La commune ne perd pas totalement le contrôle sur le fonctionnement des services de proximité : **elle se spécialise dans leur gestion stratégique**. En d'autres termes, ses compétences sont spécifiquement les attributions de planification, de régulation, d'élaboration de normes de gestion, de suivi et d'évaluation de ces services au niveau de toutes les Sections Communales urbaines et rurales qui la composent.

Donc, son travail se situe en amont de celui des Sections et nécessite une collaboration permanente avec celles-ci. Compte tenu de la situation actuelle des communes dans le pays et de l'analyse des besoins de réforme faite antérieurement pour les Sections cette capacité d'action doit d'une part être créée de toute pièce et d'autre part comprendre deux (2) composantes fondamentales :

- Un service de planification
- Un service de formation

Le rôle du premier service est assez facile à appréhender compte tenu de la mission fondamentale de la Commune par rapport aux services de proximité. En gros, il s'agit avec du personnel approprié d'élaborer les politiques, de suivre et d'évaluer leur mise en œuvre par les Sections. Le service de formation a un travail moins classique et plus difficile car il concerne un personnel que la Commune ne contrôle pas. Essentiellement l'intérêt est pour le personnel qualifié (personnel professionnel et gestionnaires) des nouvelles Sections Communales. En plus de sa formation de base, ce personnel doit recevoir une formation professionnelle ou une formation pratique appropriées au bon fonctionnement principalement des Services de Génie Municipal et des Services Extérieurs de Facilitation. Cela peut se faire sous le mode de gestion directe ou sur celui de gestion déléguée comme des cas ont été analysés antérieurement.

La réalisation de ces deux fonctions par la Commune constitue la matérialisation d'une de ses missions secondaires. On verra plus loin en quoi consiste sa mission fondamentale.

## 3) La fonction d'appui des Administration Publiques

Les Administrations Publiques représentent un des principaux facteurs de blocage dans le fonctionnement des services de proximité au niveau local. Pour permettre cette réforme, la Présidence, le Ministère des Travaux Publics, le Ministère de la Santé Publique et le Ministère des Finances doivent abandonner les fonctions opérationnelles et stratégiques qu'ils détiennent encore dans ce domaine et qui sont autorisées dans certains cas par des lois organiques . Celles-ci doivent être refondues pour les décharger de ces responsabilités et leur donner un rôle d'appui ou d'accompagnement.

Il faut envisager cette stratégie de désengagement par étape et bien différencier les situations. Cela pourra être particulièrement difficile avec des organismes qui ont assuré leur succès grâce à la gestion centralisée comme le CNE et le « Service

Plus » ou même le SMCRS malgré sa faible efficacité actuelle. Cependant, le rôle d'appui et de conseil des Administrations Publiques est extrêmement important ; il l'est beaucoup plus au niveau stratégique des communes. Car, le personnel technique nécessaire pour faire ce travail est largement déficient et dans les premiers moments les organismes publics centraux peuvent partiellement y suppléer.

## **B) Pour une nouvelle approche des services socioculturels**

On est ici en présence d'un paradoxe : le domaine socioculturel est considéré par les populations comme une des priorités les plus urgentes de l'action publique alors qu'à la fois les Administrations Publiques concernées et les Collectivités Territoriales n'y ont pas montré un très grand dynamisme. Et pourtant, c'est dans ce champ de compétences que le rôle prestataire de l'Etat est le plus affirmé si bien que la déconcentration des services publics a été poussée assez loin en même temps que l'influence des CT a été plus que marginalisée.

Cette fonction opérationnelle de l'Etat n'est pas bien clarifiée ni d'ailleurs sa fonction stratégique et de régulation de sorte qu'on peut ne pas comprendre la signification profonde de sa politique globale. Un véritable processus de décentralisation peut, cependant, aider à corriger cette situation de faiblesse caractérisée du secteur public par rapport au secteur privé d'autant que la domination privée n'a pas rendu les systèmes en place plus performants. Il peut surtout donner l'occasion de définir clairement les stratégies d'intervention des entités publiques soit :

- d'une part, en spécifiant pour chaque groupe – Collectivités et Administrations – la stratégie de gestion la plus appropriée : la gestion stratégique, la « gestion opérationnelle de référence » ou la « gestion opérationnelle par nécessité » ; et
- d'autre part, en distinguant les Administrations Publiques qui devront fortement se déconcentrer des autres.

### **1) La fonction opérationnelle des Communes**

**La commune, comme la Section Communale, a une vocation prioritaire pour la prestation de services.** Mais si dans le cas de la Section l'option prioritaire est pour les services de proximité, au niveau communal l'accent doit être porté sur les services socioculturels. C'est la première mission fondamentale de la commune qui doit être définie avec précision.

Compte tenu des expériences, si faibles soient-elles, déjà réalisées par les communes haïtiennes et tenant compte du niveau de déconcentration atteint, le sous-secteur de l'éducation doit être séparé des autres. Ces deux facteurs autorisent surtout à confier aux communes **la responsabilité entière de la gestion opérationnelle de l'enseignement primaire public dans le cadre de la réforme fondamentale.** L'objectif visé à travers cette nouvelle orientation est de permettre à tous les enfants des couches pauvres de la population de se doter d'une formation de base. Ainsi, ces institutions deviennent l'un des principaux vecteurs de la

scolarisation universelle. Pour leur permettre de jouer ce rôle, les ressources humaines disponibles à leur niveau ne sont pas du tout appropriées et celles du Ministère de l'Education sont largement insuffisantes. Donc, des investissements dans la formation de cadres et dans la création d'écoles supplémentaires seront nécessaires pour amplifier significativement la capacité d'action du secteur public.

Cette stratégie d'intervention massive est justifiée par le fait que les populations visées seraient incapables de faire face aux besoins d'éducation de leurs enfants sans l'aide publique. C'est pourquoi elle est dénommée « stratégie de gestion opérationnelle par nécessité ». Elle est par ailleurs facilitée par l'existence d'une couverture éducative significative allant jusque dans les Sections Communales (rurales). Mais, compte tenu de son coût cette stratégie ne peut pas être généralisée.

Au niveau de la Santé Publique, de l'Assistance Sociale et du Sous-Secteur Culturel: une autre stratégie est de rigueur. Le niveau ou la formule de déconcentration, comme on l'a vu pour la Santé, se présentent différemment en même temps que les capacités d'action observées dans les communes ne sont pas permanentes ou un caractère provisoire très prononcé. Ces situations particulières généralement de faiblesse autorisent une formule stratégique plus souple dénommée : « gestion opérationnelle de référence ». En d'autres termes, le secteur public étant structurellement incapable d'investir massivement et jugeant indispensable un rôle de prestataire de services met en place **des centres de services qui sont des centres de référence : soit par la qualité des services fournis, soit parce qu'ils couvrent une large gamme de besoins.**

Pour tenir compte des facteurs de compétence technique et d'expérience, **les centres de référence à structure simple sont confiés aux Communes tandis que les Administrations Publiques auraient la charge des centres à structure complexe.** Si l'on prend l'exemple de la Santé Publique, dans les **Unités Communales de Santé** définies par le Ministère de la Santé Publique on a observé que généralement elles comportent des dispensaires public ou privé comme étant les plus petites unités de santé. Cette stratégie implique que chaque commune ait la charge d'un groupe de dispensaires publics – centres de référence selon le concept admis antérieurement – répartis dans les Sections Communales urbaines et rurales.

## **2) Les fonctions opérationnelle et stratégique des Administrations Publiques**

Les stratégies définies antérieurement pour les Communes sont étroitement liées aux caractéristiques dominantes des sous-secteurs du domaine socio-culturel. Inévitablement, des conséquences en découlent pour les stratégies d'intervention des Administration Publiques.

L'institution la plus déconcentrée de ce champ de compétence, le Ministère de l'Education Nationale, est dorénavant appelée à limiter son action au niveau communal. L'intérêt de cette nouvelle orientation est double:

- a) Se garantir une fonction opérationnelle de référence vraiment efficace
- b) Développer pleinement sa fonction stratégique

La première démarche part de la conception que dans un horizon de 10/15 ans l'enseignement primaire doit être la priorité des priorités d'où l'intervention massive du secteur public par le biais des Collectivités. Parallèlement, le secteur privé maintiendra sa domination quantitative aux autres niveaux. Le rôle de prestataire de services de l'Etat dans cette situation s'affirme au travers de la stratégie de gestion opérationnelle de référence. Elle se matérialise dans les communes au niveau du 3<sup>ème</sup> cycle de l'Ecole Fondamentale et du nouveau Secondaire. Au niveau Départemental, la stratégie prend corps à travers les Ecoles Supérieures Publiques. En clair, le désengagement opérationnel de l'Etat de l'enseignement primaire lui donne plus de latitude pour faire de « l'opérationnel de référence » à des niveaux plus élevés.

Cette liberté d'action doit être également utilisée pour que le Ministère de l'Education exerce efficacement le rôle combien important de régulateur de l'ensemble du système éducatif depuis le préscolaire jusqu'au niveau du supérieur. Il doit en effet définir, selon une méthode participative, toutes les règles de fonctionnement, concevoir les programmes généraux des trois premiers niveaux d'éducation, prendre les dispositions nécessaires pour garantir la formation des Maîtres et des Directeurs d'Ecole, mettre en place des mécanismes de suivi et de contrôle de tout le système éducatif, etc. C'est donc une mission assez complexe qui malheureusement a été faiblement développée jusqu'à présent.

Pour le groupe des institutions faiblement ou moyennement déconcentrées, la stratégie qui consiste à s'appuyer sur les partenaires pour démultiplier l'action publique est assez intelligente. Car, elle transforme un élément négatif – la faiblesse de la capacité d'action de l'Etat – en un élément positif l'amplification de son aire d'influence en développant des formules de partenariat. C'est là le sens profond de la « Stratégie des Unités Communale de Santé ». De telle formule doit être développée dans les autres secteurs présentant la même situation de faible déconcentration pour contourner la difficulté de mobiliser des ressources publiques importantes.

L'intégration des communes dans cette stratégie a bien entendu des conséquences pour l'autre composante du secteur public semblables à celles mises en relief dans le domaine éducatif. Ainsi, l'Etat, par le biais des Ministères et organismes autonomes concernés, ne met en place que des centres de référence de structure complexe. Pour prendre la Santé Publique comme exemple, tandis que les communes gèrent les dispensaires publics le Ministère de la Santé s'occupe spécifiquement de Centres de Santé sans ou avec lit et d'Hopitaux : **toutes les entités publiques jouant le rôle de centres de référence.**

Bien entendu, la stratégie n'est pas immuable. Si la situation évolue de sorte que l'Etat peut développer une capacité d'action nettement plus importante, alors on peut passer à la stratégie de gestion opérationnelle par nécessité. L'important est donc de moduler son action en fonction des ressources disponibles.

### C) La promotion économique par les Communes

Dans ce domaine également un paradoxe s'affirme : face à l'effondrement des économies régionales les dirigeants locaux répondent généralement par l'attentisme. La manne devant provenir de l'Etat, des ONG ou des Bailleurs internationaux. Il n'est donc pas étonnant que l'on récence très peu d'initiatives locales dans ce champ de compétence – même en considérant ce qui est fait par rapport aux marchés – alors que la législation en vigueur l'autorise quoique en termes vagues et généraux.

Justement, ce flou juridique facilite l'«indifférence de l'Etat» face à la nécessité d'impliquer les Collectivités Territoriales au relèvement de leur environnement. C'est du côté des ONG et des organismes internationaux d'aide que celles-ci arrivent certaines fois à établir des bases de collaboration. Mais, ces efforts sont nettement insuffisants pour opérer un véritable tournant. Les éléments de stratégie qui sont proposés pour ce domaine de compétence visent très précisément à rendre possible cette réforme.

Pour définir ce champ de compétence il est nécessaire de se rappeler deux points importants :

- d'une part, l'existence d'une situation générale de rareté des ressources qui milite contre leur dispersion rapide et non contrôlée
- d'autre part, le fait que la première priorité d'action communale soit l'offre de services socioculturels aux premiers niveaux de l'échelle des besoins déterminés

Ces deux faits impliquent que relativement moins de ressources doivent être consacrées à la promotion strictement économique. Cela rend plus exigible encore sa définition précise afin de garantir une utilisation efficace des ressources qui y sont investies.

**La promotion économique s'entend comme l'effort déployé pour créer un environnement économique favorable par un ensemble de dispositifs organisationnels, de mécanismes et de moyens à caractère incitatif.** Pour la période de lancement de la décentralisation, cette stratégie s'articule autour de quatre axes concernant les Marchés , l'encadrement agricole, les PME et l'Artisanat utilitaire.

#### 1<sup>0</sup> Organisation des Marchés

Au chapitre 5 portant sur la réalité de la décentralisation, on a mis en relief l'approche superficielle que la plupart des mairies haïtiennes ont des marchés : c'est une source de revenus pour l'instant informels et un lieu dont on doit assurer la propreté. C'est pourquoi beaucoup d'entre elles les classent au niveau du Service de la Voirie. Ainsi donc, le rôle économique des marchés est totalement négligé.

La nouvelle approche y voit surtout un des mécanismes permettant d'assurer la fluidité des échanges. Dans cette optique, trois points doivent être visualisés :

- leur localisation et leur importance
- leur modèle organisationnel
- la circulation de l'information sur les prix des produits et leur qualité

Chaque commune du pays doit chercher à appréhender la question des marchés à partir de critères permettant de les inscrire dans un dynamique de rénovation. Très concrètement, on débouche sur une politique de « grands marchés » ou de « marchés de référence » dont le nombre varie en fonction de l'importance des centres urbains et du nombre de Villages Communautaires. Ils sont localisés à des

points stratégiques ; pour les villages, il serait bon que leur localisation coïncide avec celle d'un marché déjà existant.

Ces marchés sont dits « de référence » parce qu'ils reposent sur un modèle organisationnel intégrant ces différents éléments :

- Une gestion participative dont la formule peut varier en fonction des situations en présence.
- Une organisation formelle de l'exposition des produits qui rend obligatoire la spécialisation
- Une organisation systématique de la circulation de l'information sur les prix à l'échelle communale
- Une organisation de l'approvisionnement en produits de manière à le rendre plus fluide et moins coûteux

## 2<sup>o</sup>) L 'Encadrement agricole

L'encadrement concerne une variété de fonctions touchant la production, la transformation et la distribution/commercialisation des produits agricoles. A ce titre, la régulation des marchés ruraux en est une modalité. Sur la base des demandes des populations rurales, révélées par les enquêtes, l'objet de ces observations supplémentaires est d'étendre les compétences agricoles des communes en y intégrant selon des conditions bien précises deux domaines : Equipement et Outillage et Crédit Agricole.

Il n'est pas question effectivement pour tenir compte de la faiblesse des ressources disponibles que les Communes se constituent opérateur ou encore maître d'œuvre en mettant en place une capacité opérationnelle d'action. **L'option est pour un rôle de maître d'ouvrage** c'est-à-dire : définition du contenu de la commande, financement, évaluation. En clair, puisqu'il y a dans la plupart des régions du pays des organisations professionnelles agricoles – groupements de paysans, coopératives – et des ONG les Communes développent avec elles des formules de partenariat pour garantir une intervention moins coûteuse et plus efficace parce que basée sur une expérience déjà établie.

### 3<sup>o</sup>) La promotion des PME et de l'Artisanat

La promotion économique a un objectif général qui est de contribuer au relèvement économique régional en mettant en place un ensemble d'instruments locaux d'intervention. Cette caractéristique s'applique davantage à la promotion des PME et de l'Artisanat parce que l'expérience a révélé que la mobilisation des capitaux à leur niveau est plus aisée qu'au niveau rural. Cette observation se comprend mieux encore quand on rappelle que dans les décennies prochaines un nombre de plus en plus important d'haïtiens vivront dans les centres urbains. Il faut donc développer des conditions facilitant une amélioration rapide de l'environnement économique urbain.

Dans cette perspective, il faut pousser à la création d'ateliers artisanaux et de petites entreprises dans des secteurs porteurs comme : l'agro-industrie, la petite industrie et l'artisanat de production et le tourisme de proximité ou tourisme de niveau familial. Plusieurs moyens incitatifs doivent être utilisés :

- Introduction d'éléments incitatifs – sous forme de dégrèvement fiscal – dans la législation de la patente pour lui faire jouer un rôle économique
- Développement de formules de partenariat avec les opérateurs travaillant dans le domaine de crédit pour mettre en place un cadre incitatif. Par exemple : Fonds de garantie, Dispositif de crédit préférentiel, etc.
- Mise en fonctionnement de « centres de promotion artisanale » avec offre d'un certain nombre de facilités comme : électricité à prix préférentiels, eau, aire d'exposition, facilités d'approvisionnement, etc.
- Développement de formules de partenariat avec des écoles professionnelles pour entreprendre des programmes de formation orientées vers les métiers de l'agro-industrie, de la petite industrie, de l'artisanat et du tourisme,

### 4<sup>o</sup>) Quel rôle en découle pour les administrations publiques ?

Comme cela a été vu au niveau du chapitre 6, le rôle prestataire de services de l'Etat est beaucoup plus affirmé dans le secteur socio-culturel que dans le secteur économique de sorte que pour ce dernier le mode d'intervention dominant est la régulation. Les politiques de transfert définies précédemment ne changent pas fondamentalement les choses mais impliquent un partage des responsabilités qui se présente ainsi :

- a) Le Ministère de l'Agriculture continue à jouer pleinement son rôle traditionnel d'encadrement du secteur sur les plans : foncier, infrastructure, équipement et outillage, conservation et restauration des sols, commerce agricole et recherche- développement. Il maintient également son déploiement organisationnel partiel au niveau communal. Mais , on sait que ces deux stratégies n'ont pas donné des résultats intéressants jusqu'à présent. D'où, le transfert de certaines responsabilités aux communes qui les exercent en collaboration étroite avec le Ministère. Celui –ci doit, cependant, pour être efficace modifier sa stratégie globale d'intervention.

En effet, tenant compte de la faiblesse structurelle des ressources et vu les difficultés rencontrées dans son approche actuelle le Ministère de l'Agriculture doit penser à s'appuyer carrément d'une part sur les Communes et d'autre part sur les organisations professionnelles agricoles existantes par la formation de « chambres agricoles ». Une combinaison originale de la « déconcentration directe » et d'une formule de partenariat devrait permettre de déboucher sur de meilleurs résultats qu'auparavant tout en économisant des ressources.

- b) Les Ministères de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme ont toujours été faiblement déconcentrés. Leurs interventions en province se sont caractérisées par leur extrême faiblesse. Les nouvelles compétences attribuées aux Communes n'impliquent pas le maintien de cette politique inefficace. Au contraire, ils doivent renforcer leurs interventions selon une double optique :
- Appuyer les Communes dans la perspective qu'elles deviennent à l'avenir le principal support institutionnel public au niveau local. Dans ce cas, le processus de déconcentration peut s'arrêter au niveau départemental
  - Contribuer **directement** au relèvement des économies régionales là où les contraintes sont moins fortes et les opportunités plus claires. Dans cette deuxième situation, des services extérieurs doivent être mis en place au niveau communal.

#### **8.4.- La cohérence des politiques publiques locales**

Les réformes proposées jusqu'à présent permettent d'envisager sérieusement la maîtrise des fonctions opérationnelles des Collectivités Territoriales tandis qu'elles sont timides par rapport à leurs fonctions stratégiques éventuelles. L'objet de cette partie du texte concerne justement le traitement systématique de ces dernières. A la base de cette option pour les collectivités, se trouve d'abord le choix constitutionnel pour la « planification décentralisée ». Mais, elle se justifie également par l'existence de compétence exclusive des collectivités qui implique une maîtrise totale de leur processus de gestion. C'est pourquoi tandis que les fonctions opérationnelles des services de proximité ont été dévolues à la Section Communale les fonctions stratégiques ont été attribuées à la Commune.

Le moment est donc venu de clarifier le mode de prise en charge de cet ensemble de questions selon une approche globale prévoyant le rôle précis de chaque entité locale. **L'enjeu fondamental en cause ici est l'encadrement ou la gestion du processus de développement local dans le but de garantir la cohérence et l'harmonisation des différentes initiatives privées et publiques.** Ce n'est, en effet, que si les tendances à la cohérence prennent le pas sur les tendances contradictoires qu'une dynamique de développement s'imposera progressivement. L'harmonisation des politiques peut se faire au travers des quatre voies développées ci-dessous.

## A) La planification du développement

La question la plus préoccupante actuellement est la crise du système traditionnel de planification-symbolisé par la préparation périodique de plans quinquennaux à options rigides pour le secteur public-tandis qu'aucune autre méthode de préparation des politiques publiques n'arrive à s'imposer. Pour progresser résolument dans le sens d'un nouveau système, le premier impératif est de partir de l'option constitutionnelle en faveur de la « planification décentralisée ». Le second consiste à tenir compte des avancées faites dans le domaine de la planification sur le plan international. Cette dernière préoccupation a amené la CNRA à opter pour un système plus souple, donnant beaucoup de marge de manœuvre aux opérateurs aussi bien publics que privés : soit la planification stratégique.

La combinaison de ces deux exigences débouche sur un système articulant trois grandes modalités :

### 1) La planification communale

C'est le premier niveau de préparation des politiques publiques justifié par les trois groupes de compétences dévolues à la Section Communale et à la Commune. Cette phase de planification présente les traits suivants :

- C'est à ce premier stade que débutent les consultations avec les dirigeants des deux groupes de collectivités et les secteurs organisés de la société civile. Le mécanisme de participation appropriée à ces discussions se dénomme « **Conférence locale de développement** ». Son objet est de recueillir les préoccupations de base de la population et de saisir les enjeux locaux.
- Cette planification est à la fois sectorielle et spatiale. Dans le premier cas, elle garantit l'élaboration de politiques publiques pour les domaines de compétence des collectivités concernées : elles prennent la forme de **programmes sectoriels**. La seconde modalité assure la préparation du schéma d'aménagement du territoire communal en distinguant clairement la ville et les villages communautaires.

### 2) La planification départementale

La Constitution de 1987 a attribué au Département le leadership de la « planification décentralisée ». A ce titre, cette collectivité assure la coordination de tout le processus à travers ces différentes opérations :

- L'organisation de consultations avec les dirigeants communaux et départementaux et les secteurs organisés de la société civile. Ces consultations prennent la forme concrète d'une « **Conférence Communale de Développement** ». L'objet de cette deuxième série d'échanges est de recueillir les préoccupations et de fixer les enjeux économiques et sociaux des communes.

- L'élaboration du schéma d'aménagement pour la Collectivité départementale en tenant compte des schémas d'aménagement préparés pour les différentes communes de sa juridiction.
- La préparation du plan stratégique de développement pour le Département **composé d'un nombre de programmes égal au nombre d'arrondissements** de cette collectivité. L'idée de base ici est que les réalités économiques et sociales et les potentialités naturelles ne prennent sens très souvent que par rapport à l'arrondissement. Donc, les politiques publiques doivent être pensées, conçues et mises en œuvre dans ce cadre organisationnel.

Pour conduire efficacement le processus de planification au niveau local et apporter de l'assistance technique aux Communes qui en ont besoin, le Département doit posséder une véritable capacité d'action dans le domaine. Il commencera à la constituer en bénéficiant des ressources, moyens et locaux des Directions Départementales du Ministère de la Planification et de la Coopération Externe.

### 3) La planification centrale

Ce sont les opérations de planification qui concernent les Ministères, les Organismes Autonomes et l'Organisme Central de Planification. Ce sous-système central présente les traits suivants :

- Ces premiers travaux réunissent l'Office de Planification, les Départements et le Conseil Interdépartemental au travers d'une « **Conférence Départementale de Développement** ». Elle vise à discuter de leurs orientations dans la perspective des travaux de synthèse générale et à fixer les choix stratégiques définitifs concernant les départements.
- Une « **Conférence Sectorielle de Développement** » permet de discuter des plans stratégiques préparés par les Ministères et les Organismes Autonomes. Cette conférence est organisée également par l'Office Central.
- Sur la base de ces différents plans stratégiques, et des plans départementaux, l'Organe Central de Planification prépare un plan stratégique national de développement pour trois (3) ans présentant une triple dimension : macroéconomique, sectorielle et spatiale. La dernière option implique que l'Organe Central soit doté de services techniques travaillant les questions d'aménagement du territoire. Ceci constitue un changement par rapport à la première proposition de la CNRA qui confiait cette responsabilité à un autre ministère.
- Selon les propositions de la CNRA, l'organisme central n'est plus un Ministère mais un « Office de Développement Economique et Social » rattaché au Bureau du Premier Ministre. Cet office n'a pas de services extérieurs, la liaison avec les autres organismes se fait au niveau central. C'est donc un organisme beaucoup plus léger et souple que l'ancien Ministère de la Planification.

*N.B. Le graphique ci-après présente le cadre institutionnel du nouveau modèle de planification en harmonie avec la Constitution de 1987*

## **B) La politique d'aménagement du territoire**

Selon l'analyse faite antérieurement au niveau du chapitre 5, il est distingué deux aspects dans cette politique globale : la politique d'investissement et la réglementation qui se fait en s'appuyant sur une législation appropriée. Dans le cadre de la nouvelle politique de décentralisation, la gestion de l'exécution des lois est confiée dorénavant à la Section Communale par le biais du Service de Génie.

La prise en charge de la politique d'investissement orientée vers l'aménagement doit être assurée différemment. Elle se fait en harmonie avec le nouveau système de planification. En effet, les travaux d'aménagement du territoire communal comme la préparation des schémas d'aménagement relèvent de la Commune. Il en découle que, celle-ci est responsable par exemple de la modernisation des villes et de la construction des villages communautaires de sa juridiction.

Selon la même logique, le Département prend en charge tous les travaux d'aménagement de niveau départemental, c'est à dire tout ce qui concerne l'inter-communalité. A ce titre, c'est cette collectivité qui définit et met en application la « politique de ceinture urbaine ». Elle choisit donc les villes prioritaires et arrête leur stratégie de développement.

En partant de ces missions confiées aux deux collectivités, on déduit celles du Ministère des Travaux Publics qui devient seulement responsable des travaux d'aménagement à caractère national. Vu l'imprécision de cette mission, un mécanisme de collaboration permanente entre les Ministères et les deux groupes de collectivités concernées doit être mis en place pour lui donner un contenu concret. Périodiquement, une « **Conférence d'Aménagement du Territoire** » peut être organisée en vue d'arrêter un programme précisant les activités relevant des différentes composantes du secteur public.

## **C) Les programmes d'investissement locaux**

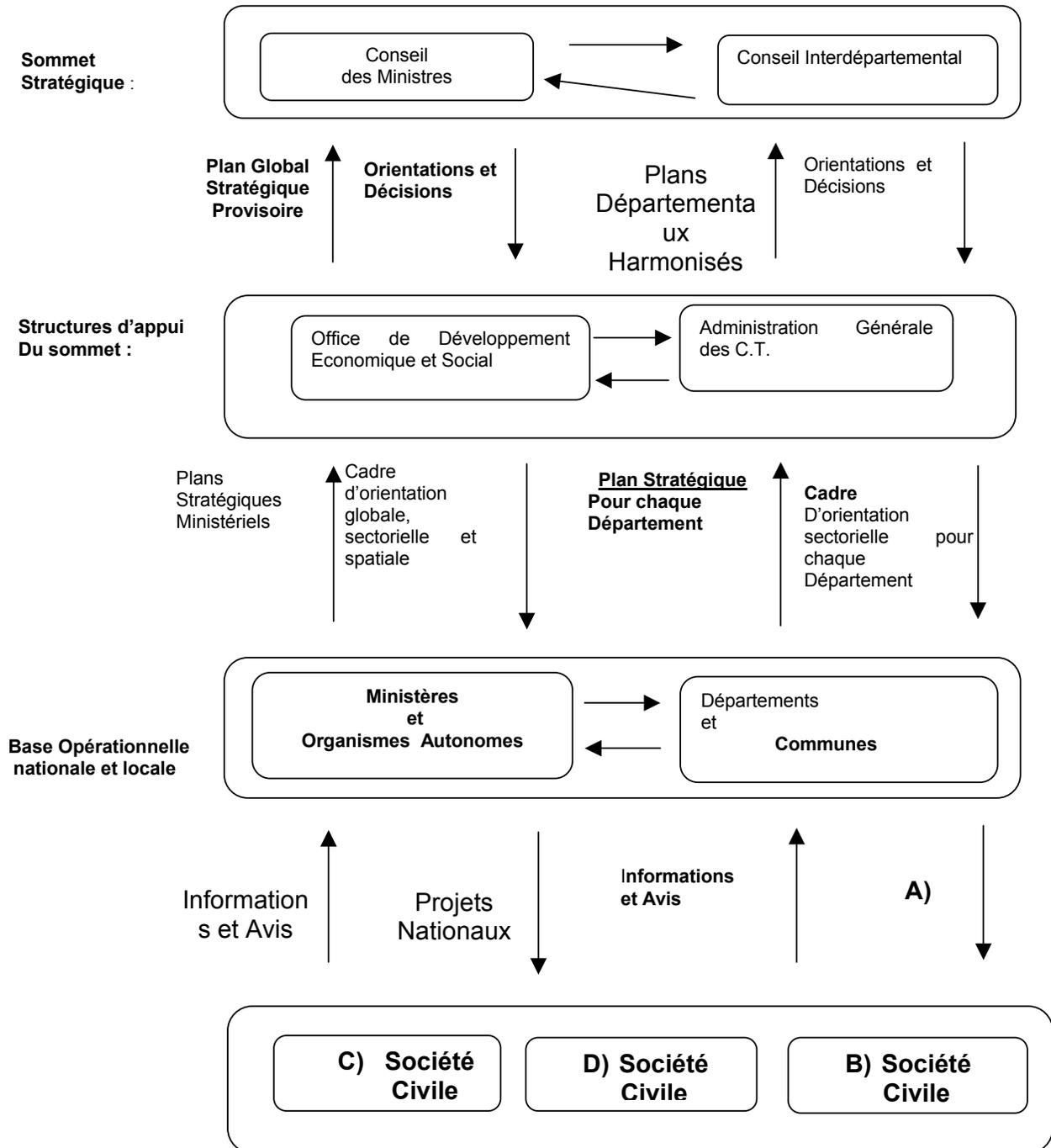
De même que l'Etat dispose d'un instrument permettant d'assurer la cohérence de ses investissements dénommé « Programme d'Investissement Public », de même un instrument semblable doit être mis en place pour les Collectivités Territoriales.

Chaque département a la charge de préparer un programme pour sa juridiction. Il comporte les projets d'aménagement du territoire et les projets d'investissement touchant les autres domaines de compétence des collectivités. Il est préparé en collaboration avec les Communes et les Sections Communales par les Services de Planification de la Collectivité Départementale et tient compte des orientations de l'investissement au niveau national. Ce qui implique qu'une collaboration est également nécessaire avec l'Office Central de Planification responsable du « Programme d'Investissement Public ». La gestion de l'exécution de chaque programme d'investissement relève du département concerné.

#### **D) Les implications de gestion pour le Conseil Interdépartemental (CID)**

Selon la Constitution de 1987, le CID étudie et planifie de concert avec l'Exécutif les projets de décentralisation et de développement du pays. Cette mission fondamentale justifie qu'une structure de support dénommée « Administration Générale des Collectivités Territoriales » soit mise à sa disposition. L'une des attributions de cette administration est d'assurer la coordination globale des politiques publiques locales. Entendez par là que **les plans stratégiques départementaux et les programmes d'investissement locaux sont discutés au niveau du CID** pour assurer leur complémentarité si nécessaire. Ces discussions se font préalablement à celles qui vont réunir le CID et l'Office Central de planification associé aux Ministères concernés par les programmes des Collectivités.

# CADRE INSTITUTIONNEL DU NOUVEAU SYSTEME DE PLANIFICATION



## CHAPITRE 9

### LA MODERNISATION DU SYSTEME DE FINANCEMENT LOCAL

La nouvelle stratégie de décentralisation esquissée dans la deuxième partie de ce rapport implique pour sa matérialisation que des réformes en profondeur soient introduites dans le système de financement local. Mais, pour des raisons d'efficacité il est nécessaire d'envisager au préalable une modernisation du système en vigueur pendant que des études plus approfondies sont menées en vue de le rendre plus compatible à un vigoureux processus de décentralisation.

Dans cette perspective, au cours de l'étape de lancement de ce processus la stratégie de modernisation financière doit être articulée autour de trois axes :

- l'autonomie financière des Collectivités Territoriales et l'équilibre de leur budget
- une première réforme du financement de la décentralisation
- la préparation d'une réforme en profondeur

#### 9.1.- Les préconditions d'une sortie du système de déficit local

Il ne viendrait à l'esprit de personne d'accepter qu'un système de déficit se pérennise au niveau des Administrations Publiques. De toute façon, ses conséquences sur les plans économique et social lui assurant un « effet-boomerang » obligent généralement les dirigeants nationaux à s'en occuper assez rapidement.

Dans le cas des Collectivités Territoriales, l'indifférence de l'opinion publique s'explique par le fait qu'elle ne saisisse pas comment s'exercent les effets de cette situation de déséquilibre. Au niveau de l'Etat, le problème se résoud par une accentuation de la dépendance des C.T. dont les déficits viennent tout simplement gonfler celui des Administrations Publiques. Toutefois, si l'on envisage véritablement une politique de décentralisation la nécessité se fait sentir d'adresser sérieusement cette question de déficit structurel. Cette nouvelle approche passe d'abord par une caractérisation précise des dépenses locales tout en essayant d'asseoir solidement l'autonomie financière des C.T.

#### A) Nécessité d'une nouvelle caractérisation des dépenses du système organisationnel local

Pour bien comprendre le système actuel des dépenses locales, il faut se remettre à l'esprit ces séries de faits :

- D'une part, le cadre légal donne au Ministère de l'Intérieur le pouvoir de structurer le budget des Collectivités Territoriales alors qu'elles sont autonomes. En plus, du point de vue des dépenses le cadre est centré sur les Communes pour lesquelles on prévoit des dépenses obligatoires énumérées avec un luxe de détails et des dépenses facultatives indéterminées.

- D'autre part, la pratique instituée depuis la Constitution de 1987 et les décrets-loi de 1996 se caractérise par :
  - La prédominance d'un **budget de salaires** à tous les niveaux des collectivités.
  - L'orientation principale de ces dépenses vers le fonctionnement des organes politiques et des services purement administratifs
  - Le poids dérisoire des dépenses pour la desserte des services publics et des dépenses d'investissement

Ces caractéristiques des dépenses locales permettent de comprendre pourquoi la création des collectivités Territoriales n'a jusqu'à présent aucunement contribué à une amélioration de la situation des populations. Le redressement peut être amorcé à partir de la stratégie de réorganisation de la desserte des services publics qui fixe des compétences précises et gérables à toutes les structures organisationnelles locales : Section Communale, Commune, Département et Conseil Interdépartemental. Ce qui implique naturellement des modifications dans les stratégies de déconcentration des Administrations Publiques.

Sur cette base, il est proposé les premières réorientations budgétaires suivantes :

- 1<sup>o</sup>) Le rééquilibrage des dépenses doit prendre pour base : les implications budgétaires de chaque groupe de compétences attribuées pour les organismes locaux. Ainsi, **les dépenses pour la desserte des services publics deviennent la priorité des priorités**. Pour matérialiser cette directive, il faut distinguer :
  - a) les dépenses des **services publics payants** couvertes par les redevances
  - b) les dépenses des **services publics non payants** qui doivent représenter au minimum 25% du budget normal des collectivités. Ce budget se définissant comme le total des dépenses couvertes par les recettes courantes.
- 2<sup>o</sup>) En seconde position, peuvent intervenir les dépenses de fonctionnement des organes politiques et des services administratifs.
- 3<sup>o</sup>) Pour garantir la réalisation d'un investissement minimal dans les infrastructures locales, les dépenses d'investissement doivent être bloquées à un pourcentage minimal de 15% du budget global de chaque niveau de Collectivité Territoriale.

## B) Consolidation de l'autonomie financière des C.T.

Comme le diagnostic antérieur l'a démontré, les C.T. ne sont pas plus autonomes après la publication de la Constitution de 1987 qu'avant. On a toujours une situation légale de dépendance très forte vis à vis du pouvoir exécutif par l'intermédiaire du Ministère de l'Intérieur. Dans la réalité, il y a deux groupes :

- les Communes de l'Aire Métropolitaine de Port-au-Prince qui disposent d'un potentiel fiscal intéressant et qui ont une gestion plus autonome
- les Communes restantes auxquelles il faut associer les Sections Communales, les Départements et le Conseil Interdépartemental. Ce groupe n'a de fait aucune autonomie financière et le contenu de son budget dépend étroitement des décisions du Ministère de l'Intérieur qui contrôle le Fonds de Gestion et de Développement des C.T.

Pour arriver à une véritable autonomie financière de toutes les collectivités, il est indispensable que ces conditions soient remplies :

- 1<sup>o</sup>) Le budget de chaque C.T. doit être préparé par l'Organe Exécutif et soumis pour approbation à l'Assemblée délibérante et non au Ministère de l'Intérieur.
- 2<sup>o</sup>) La Collectivité doit disposer de ressources suffisantes au financement de son budget. Les propositions de réforme du financement indiquent les éléments d'une stratégie permettant d'atteindre cet objectif.
- 3<sup>o</sup>) Pour supprimer l'inégalité de situation du deuxième groupe de C.T. par rapport au premier, **la gestion de l'exécution du budget** est assurée par la Collectivité elle même et non par le Ministère de l'Intérieur. Très concrètement, les fonds relevant de sa juridiction sont virés directement à son compte sans intermédiation pour qu'elle puisse assurer librement sa gestion
- 4<sup>o</sup>) Chaque Collectivité doit être dotée d'une capacité administrative appropriée à une gestion financière efficace. Cette question a une double dimension :
  - a) Dans la Direction Administrative, il faut prévoir un service qui assure la gestion du budget propre de la C.T.
  - b) Mais, il y a nécessité également de disposer d'une structure technique s'occupant du contrôle du recouvrement des fonds par la DGI et des opérations de dépistage des propriétés bâties et des activités économiques nouvelles. Cette orientation s'applique exclusivement aux C.T. qui ont légalement le droit de gérer des taxes et impôts.

- 5<sup>0</sup>) **Les Collectivités doivent toujours avoir le contrôle du Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales.** Si les conditions politiques du pays ne permettent pas de désigner les membres du Conseil Interdépartemental, ils sont remplacés par 9 délégués des organes exécutifs des Communes qui sont les institutions locales les plus anciennes et les plus stables. Les Communes doivent se regrouper par département pour désigner les délégués.

## 9.2.- Une nouvelle stratégie de financement local orientée vers l'équilibre budgétaire

La nécessité de lancer un processus véritable de décentralisation a amené à hiérarchiser les dépenses locales. Cette stratégie menée dans la perspective de recherche d'un équilibre budgétaire a des implications pour la nouvelle politique de financement. Elles sont prises en compte dans chacun des ces quatre axes de réformes développés ci-après et concernant : les redevances, les composantes importantes de la fiscalité locale, les transferts et subventions de l'Etat et le contrôle financier.

### A) La révalorisation du système des redevances

Il n'y a pas véritablement de système pour les redevances en Haïti qui sont gérées comme des taxes par la DGI alors que leur gestion aurait dû relever de l'entité qui donne le service, soit la Collectivité. Cette gestion centralisée présente de nombreuses difficultés qui ont poussé la DGI à laisser tomber un bon nombre. Il faut donc créer un système qui aurait les traits suivants :

- 1<sup>0</sup>) Sa finalité est de **développer les services payants** au niveau des Collectivités Territoriales particulièrement les Communes pour la période de lancement. Dans le cadre de la législation en vigueur, un Arrêté peut être pris par l'Exécutif pour fixer cette mission à cette collectivité et préciser ses responsabilités en la matière, soit :
- a) Planifier les nouvelles politiques en collaboration avec le Ministère de l'Economie et des Finances
  - b) Déterminer les taux et tarifs selon la nature de la redevance
  - c) Recevoir le paiement des redevances par la mise en place de services appropriés dans les Communes et Sections communales
  - d) Verser aux Sections Communales de sa juridiction le montant des redevances couvrant leur champ de compétences.
- 2<sup>0</sup>) La formulation d'une politique de redevances doit s'appuyer au préalable sur leur catégorisation en trois (3) types selon la tradition en la matière, soit :
- a) les frais administratifs et de services
  - b) les tarifs publics
  - c) les contributions spéciales

Cette classification doit s'appuyer bien entendu sur une analyse circonstanciée des taxes indirectes actuelles pour déterminer leur nature de redevances et les déficiences que présente leur gestion actuelle.

- 3<sup>0</sup>) La nouvelle politique doit intégrer éventuellement de nouvelles redevances en fonction des potentialités constatées. Les spécialistes citent souvent ces cas :
- a) Une taxe touristique pour les communes connaissant un trafic significatif de touristes
  - b) Une taxe douanière pour celles avec fort trafic douanier
  - c) Une taxe sur la circulation des véhicules à fort tonnage comme les camions
  - d) La taxe de marché autrefois perçue mais délaissée depuis quelques années pour des raisons de mauvaise gestion

## **B) La rationalisation de la fiscalité locale**

Quand on enlève de la liste des taxes et impôts locaux les taxes/redevances, il ne reste pratiquement que la CFPB et la Patente. L'analyse faite antérieurement dans le cadre du diagnostic du système financier a montré deux principales faiblesses dans :

- la structure même des taxes
- et leur gestion par la DGI

C'est donc sur ces plans que les efforts d'amélioration doivent porter en vue d'augmenter leur productivité. Ces efforts peuvent emprunter les voies suivantes :

- 1<sup>0</sup>) Ces deux impôts doivent rester à la base du financement des Communes. **Leur finalité municipale est d'assurer la desserte des services publics non payants.**
- 2<sup>0</sup>) La CFPB étant le plus important et le plus stable de ces impôts l'effort principal de rénovation doit le concerner en priorité. Il peut être opérationnalisé à partir de ces actions :
  - a) Modernisation de la gestion de l'enregistrement des immeubles par la Commune : opération qui doit couvrir l'ensemble de son territoire, y compris les zones rurales où se développent un certain nombre de banlieues.
  - b) Intégration du droit de permis de construire et du droit d'alignement dans le système de la CFPB
  - c) Révision des taux d'imposition pour les rendre plus réalistes.

- 3<sup>0</sup>) Le Ministère des Finances a soumis récemment au parlement un projet de loi sur la Patente tendant à la rénover. Un suivi doit être assuré de la mise en application du nouveau modèle pour évaluer ses performances réelles et son impact sur les activités économiques. Dans le cas où les résultats seraient faibles, la même stratégie utilisée pour la CFPB et qui donne un rôle plus important à la Commune dans sa gestion pourrait être étudiées.

### C) Modernisation du système de transfert et de subvention de l'Etat

Le diagnostic antérieur a révélé que les transferts et subventions constituent un mécanisme d'équilibre des budgets des collectivités. **Dans le cadre de la nouvelle stratégie de financement, ce rôle leur est conservé mais compte tenu de la priorité accordée au financement des dépenses de services non payants.** Cela signifie que si les ressources locales ne sont pas suffisantes pour couvrir ces types de dépenses les « transferts et subventions » sont mobilisés. Il faut préciser les conditions nouvelles dans lesquelles ces opérations financières doivent se dérouler :

- 1<sup>0</sup>) Le système des transferts et subventions comprend dorénavant :
- a) Les transferts réguliers étatiques déterminés par la loi sur la CFGDCT. Une évaluation de ce système doit être réalisée afin de déterminer s'il est nécessaire de procéder à un réajustement de la structure et des taux des droits internes déterminant la contribution au Fonds de Gestion.
  - b) Les subventions de l'Etat pouvant prendre selon l'objectif visé les formes suivantes :
    - Dotation budgétaire de fonctionnement
    - Dotation budgétaire d'équipement et d'aménagement
  - c) Les dons faits collectivement aux Collectivités Territoriales par des organismes d'aide. Les dons individuels et les prêts contractés sont gérés par les institutions concernées.

**N.B :** *Ces subventions sont décidées si la confrontation des budgets des C.T. avec le total des ressources fiscales et des transferts révèle un déficit pouvant être comblé par l'un ou l'autre de ces mécanismes de financement.*

- 2<sup>0</sup>) Le Fonds de Gestion et de Développement des CT (FGDCT) est l'organisme qui gère l'ensemble de ces ressources. Comme il est dit antérieurement, son Conseil d'Administration doit à tout moment comprendre des membres des C.T. Si le Conseil Interdépartemental ne peut pas être formé, les Communes nomment des délégués à la place de ces 9 membres selon les conditions précisées antérieurement.

3<sup>0</sup>) Les fonctions du FGDCT doivent être mieux clarifiées pour qu'elles englobent :

- a) **La programmation** globale des dépenses du système organisationnel local : elle se comprend comme la confrontation des ressources projetées aux politiques matérialisées par le budget en vue d'arrêter les priorités définitives.
- b) **La régulation financière** : entendue comme le suivi, la préparation et la mise en œuvre de normes et d'instruments devant guider la politique de financement. Le Fonds garantit le respect des normes financières courantes par les Collectivités Territoriales.
- c) **La péréquation** : entendue comme la prise en compte de situations spécifiques de certaines collectivités afin de garantir la mise en œuvre de politiques réalistes de financement.

C'est par cette série d'opérations que le FGDCT joue le rôle de mécanismes d'équilibre.

4<sup>0</sup>) Le Fonds de Gestion et de Développement remplit ses missions fondamentales en s'appuyant sur un ensemble d'instruments de gestion dont particulièrement :

- a) Une classification des C.T. selon trois catégories opérationnelles :
  - les C.T. à potentiel élevé
  - les C.T. à potentiel moyen
  - les C.T. très faiblement urbanisées ou à moins de 5% de taux d'urbanisation

*N.B : Cette classification doit être révisée périodiquement*

- b) Des tableaux de coûts administratifs par niveau de C.T. et par catégorie
- c) Un « Fichier Central Financier » des Collectivités Territoriales.

5<sup>0</sup>) La gestion du FGDCT doit également prendre appui sur des normes claires et transparentes. En particulier, ces trois principes doivent guider sa politique de régulation financière :

- a) Les impôts locaux servent exclusivement à couvrir les coûts des services publics non payants.
- b) Les transferts et subventions ont trois finalités :
  - Combler le déficit du budget des services publics non payants
  - Couvrir les dépenses de fonctionnement des organes politiques des C.T. et des services administratifs
  - Couvrir les investissements dans les projets locaux d'aménagement et les infrastructures locales à hauteur de 30% de l'ensemble des ressources disponibles. Pendant la période de lancement, la priorité est accordée aux deux premières catégories des C.T.

## **D) Restructuration nécessaire du système de contrôle financier public**

Parallèlement à la mise en place de collectivités territoriales dotées de personnalité morale et d'autonomie financière, il est indispensable de renforcer le système public de contrôle afin de garantir une utilisation efficiente des fonds mis à la disposition de ces nouvelles entités publiques. Les grandes lignes de cette réforme que l'Etat doit engager sont les suivantes :

- 1<sup>0</sup>) La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif se spécialise dans le contrôle a posteriori tandis que le Ministère des Finances déploie un corps de contrôleurs financiers auprès des organismes publics sectoriels.
- 2<sup>0</sup>) Elle s'engage parallèlement dans un vigoureux processus de déconcentration territoriale en vue de supporter le processus de décentralisation en œuvre.
- 3<sup>0</sup>) Dans les 1<sup>ères</sup> années de la période de lancement de la décentralisation, pour palier à la lenteur inévitable de la déconcentration de l'organisme de contrôle, les Collectivités Territoriales font procéder chaque année à un audit réalisé par des vérificateurs externes préalablement agréés par la Cour des Comptes.

### **9.3.- La préparation d'une réforme en profondeur du système de financement local**

L'effort de modernisation consenti durant la période de lancement ne débouchera pas immédiatement sur un système de financement parfaitement approprié à un vigoureux processus de décentralisation. C'est pourquoi une étape ultérieure de consolidation est prévue et elle doit être préparée au cours de la 1<sup>ère</sup> période. Pour le domaine de financement, cette préparation doit comprendre les tâches importantes suivantes :

- 1<sup>0</sup>) L'évaluation après deux (2) années d'expérimentation du système de redevances et du fonctionnement du Fonds de Gestion et de Développement.
- 2<sup>0</sup>) La conduite d'études approfondies de la patente et de la CFPB en comparaison de leur rôle dans les pays de niveau comparable à Haïti. Ces études devraient apprécier la possibilité de les faire jouer un rôle incitateur par rapport au développement local..
- 3<sup>0</sup>) La réalisation d'études spécifiques sur le financement de chaque niveau de C.T. en vue de déterminer s'il est nécessaire d'établir trois catégories de taxes locales destinées aux sections communales, aux communes et aux départements.
- 4<sup>0</sup>) Sur la base de ces trois groupes d'études, une nouvelle politique de financement devrait être élaborée en vue de déboucher sur un système capable d'appuyer un processus vigoureux de décentralisation.

## CONCLUSION GENERALE

Les préoccupations fondamentales de ce travail sont double : formuler une nouvelle stratégie de décentralisation en partant d'une évaluation circonstanciée des politiques mises en œuvre antérieurement. L'expérience s'est révélée plus éprouvante que prévue en raison des carences enregistrées en termes d'information et de données sur les Collectivités Territoriales et les initiatives de l'Etat à leur égard. En particulier, il est à peu près impossible à l'heure actuelle, sans la réalisation d'une enquête, de mesurer l'importance et d'avoir une vue d'ensemble des structures et des conditions de travail du personnel public local.

En dépit de ces difficultés, l'essentiel a pu être fait sur les autres plans de sorte que le contour général de la stratégie récente de décentralisation est maintenant assez bien cerné. Le point le plus important à retenir est que les politiques appliquées à la suite de la promulgation de la Constitution de 1987 sont paradoxalement en continuité presque parfaite avec la « problématique historiquement dominante » assimilée antérieurement à une modernisation de la centralisation. Effectivement, le seul point très net de rupture avec le passé est l'implantation d'un système de démocratie locale. Mais, le modèle expérimenté a écarté les groupes de base qui ont pourtant constitué un creuset pour la genèse du mouvement démocratique contemporain.

Le passé refait, cependant, surface en force sous trois formes. D'abord, de façon très symptomatique par le maintien du pouvoir de domination de l'Exécutif à travers le Ministère de l'Intérieur s'appuyant sur une législation récente qui fait fi de l'option constitutionnelle en faveur de la libre administration des Collectivités Territoriales. Ainsi la tutelle sous sa forme pesante a été réconfirmée. On observe, en outre, la persistance du sous-développement profond des services publics locaux face à l'indifférence ou parfois l'hostilité des Administrations Publiques Nationales oeuvrant à la marginalisation des entités locales comme opérateurs. Mais, certaines d'entre elles sont doublement victimes. Car, en plus d'être bloquées dans leurs propres initiatives, elles ne bénéficient pas pleinement comme circonscription administrative des différentes dynamiques en œuvre. C'est ainsi que du fait du positionnement des chefs-lieux hors des territoires des Sections Communales, ces dernières ont un accès difficile aux services publics quelque soit leur promoteur. Cette tendance est cependant tempérée quand il se développe un processus d'urbanisation s'accompagnant parfois d'une certaine implantation de services collectifs. De même, la dynamique de développement ne correspond pas parfaitement au découpage territorial. Par exemple, la Section Communale n'est pas plus un cadre de développement que le Département. Selon les processus de croissance connus jusqu'à présent, la Commune semble avoir joué un rôle moteur à travers son chef-lieu tandis que l'Arrondissement a constitué la base spatiale la plus appropriée à de tels processus.

Sur le plan financier, la tradition a encore été la plus forte. Les avancées enregistrées, quant à la détermination des sources de financement pour les trois niveaux de collectivité et à l'énonciation claire du principe du financement des investissements en équipements collectifs locaux, n'ont pas pourtant empêché la pérennisation du système traditionnel de déficit. D'ailleurs, celui-ci continue à emprunter la même forme traditionnelle d'expression concrète. C'est à dire une catégorisation des Collectivités Territoriales comme antérieurement en deux groupes : celles ayant les moyens d'assurer leur autonomie (les Communes de l'Aire Métropolitaine de Port-au-Prince) et les autres frappées d'incapacité.

C'est pour contrer à la fois les dysfonctionnements du système en place et les problèmes structurels qu'il pose qu'il a paru nécessaire d'articuler différemment la stratégie de décentralisation. L'accent est mis en priorité sur les questions de démocratie locale qui doit être consolidée en prévoyant de faire jouer pleinement les deux principes de base : la représentation et la participation. La tutelle vis à vis de l'Exécutif est ainsi supprimée pour donner une plus grande marge de manœuvre ou la pleine liberté d'action aux organes exécutifs locaux. Si elles ne sont plus des « entités mineures », les Collectivités Territoriales sont contraintes par contre de se soumettre à un système de contrôle dont le pivot central sur les plans administratif et financier est la Cour Supérieure des Comptes . La deuxième voie de consolidation démocratique est la transformation des Assemblées Territoriales en des mécanismes de participation donnant un rôle de premier plan aux groupes constitutifs de la société civile. Elles deviennent ainsi des mécanismes de liaison permanente avec la population tandis qu'elles lui permettent d'exercer une pression constante et d'assurer un contrôle continu des orientations des politiques publiques locales.

Selon les analyses antérieures, la voie du développement des services publics locaux passe nécessairement par une réorganisation profonde de la desserte globale des services publics. En premier lieu, pour résoudre le problème d'exclusion de la population rurale encore majoritaire par rapport à la sphère publique des services une politique audacieuse d'aménagement du territoire est nécessaire. Elle pourrait se matérialiser à travers l'augmentation de la taille moyenne des Sections Communales et la création d'un « village communautaire », centre de regroupement des services publics, dans chacune d'entre elles situées en zone rurale : soit au total 250 pour tout le pays. Dans le but de rechercher un certain rééquilibrage du système urbain et aider en même temps à la stabilisation de la population, une deuxième phase d'aménagement devait comprendre la mise en place de « ceinture urbaine » - formée de chefs-lieux d'Arrondissement – dans les deux (2) départements choisis pour assurer le développement de « Métropoles d'équilibre ».

Dans ce cadre territorial réaménagé, il sera plus aisé d'envisager le développement de services publics locaux. La Section Communale comme la Commune devront avoir un rôle plus opérationnel et peuvent constituer les principaux vecteurs de la politique de prestation de services. Le Département est une structure plus appropriée à une recherche de cohérence des politiques publiques à travers les attributions de planification et de gestion du programme d'investissement public local.

Un système organisationnel local plus complexe suppose un système de financement plus équilibré. C'est pourquoi l'accent est mis sur les conditions concrètes pour parvenir à une autonomie véritable des Collectivités. En même temps, le volume des dépenses locales devant se multiplier rapidement, il est indispensable de penser sérieusement à des mécanismes d'équilibre pour contrer les futures crises budgétaires locales. Le renforcement du Fonds de Gestion et de Développement des C.T. est le prix à payer pour parvenir à plus d'efficacité dans l'effort de décentraliser véritablement.

## BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

---

1. **ARCHANGE P.A./MAILLARD A.** : Eléments de réflexion sur la fiscalité locale  
PNUD/Projet HAI/98/001, PA P, Février 1999
2. **BAZABAS D.** : La fiscalité foncière à Pétiion-Ville.  
Rapport de Mission  
PNUD/Projet HAI/94/003, PA P, Août 1996
3. **BERNADIN E.A.** : Le niveau de déconcentration atteint dans les ministères  
CNRA, PAP, Décembre 1999
4. **BOYSEN T.** : \_Eléments de discussion sur le financement des Collectivités  
Territoriales en Haïti. Document de travail.  
CNRA, PAP, Juillet 2000
5. **BRUTUS E.** : La participation de la société civile dans les systèmes national et  
local de gouvernement en Haïti. PAPDA, PAP, Mars 2000
6. **CNRA** : L'Administration Publique Haïtienne Malade du changement  
PAP, Juillet 1997.
7. **CNRA** : La Réforme Administrative en Haïti. Volume I Rapport de Synthèse,  
PAP, Novembre 1998
8. **CNRA** : Matériaux pour l'élaboration d'une proposition de politique de  
décentralisation PAP, Octobre 2000.
9. **DESHOMMES F.** : Le financement de la décentralisation. Document de travail  
CNRA, PAP, Janvier 2001
10. **DOCUMENTATION FRANCAISE** : Les Collectivités Territoriales (Commune,  
département, Région).  
Les Cahiers Français, Janv. Février 1989
11. **GREFFE X** : La Décentralisation  
Ed. la Découverte, Paris, 1992
12. **JOSEPH A.L./LEGER R.J.** : Le financement des collectivités territoriales en  
Haïti ARD,PAP, Avril 2000.
13. **LEMIEUX V.** : La Décentralisation  
Ed. de l'IQRC, Canada, 1997

14. **MATHON D./PIERRE-LOUIS R.** : Impact de la participation de la société civile sur le processus de décentralisation  
**CNRA, PAP, Décembre 1999**
15. **MUNICONSULT** : Cadre institutionnel du développement urbain.  
PNUD/BID/MPCEFP/Projet HAI/90/014, Octobre 1990
16. **MARNDR** : Atlas des Regroupements Agricoles Communaux, PAP,  
**Novembre 1997**
17. **MPCEFP** : Décentralisation et Pouvoirs Locaux. L'Organisation Administrative Communale, PAP, Décembre 1990
18. **MALBRANCHE S.** : Urbanisme et Planification Urbaine. Rapport Final-Première . Partie PNUD/Projet HAI/94/003, PAP, Décembre 1996
19. **MPCE** : Cadre Stratégique du Plan de Développement Economique et Social du gouvernement pour la période 2001/2006, PAP, Mai 2001
20. **MPCE** : Cadre Méthodologique pour l'Elaboration du Programme Global Stratégique du Plan de Développement Economique et Social 2001-2006  
PAP, Juin 2001
21. **MPCE** : Procédure d'Elaboration du Programme d'Investissement Public 2001/2002  
PAP, Juin 2001
22. **MPCE** : Cadre Méthodologique d'Elaboration des Programmes Départementaux  
PAP, Juin 2001
23. **PACTE** : La démocratie Locale en Haïti : évaluation du statu-quo et perspectives sur le développement des capacités de gouvernance Locale .  
Volume I : Rapport Final  
ARD, PAP, Novembre 1996
24. **PACTE** : La Démocratie Locale en Haïti. Volume III : ANNEXES, ARD, PAP,  
Novembre 1996.
25. **PROPHETE J.M.** : La Réalité des Collectivités Territoriales  
CNRA, PAP, Décembre 1999
26. **PROPHETE J.M.** : Attributions des compétences des Collectivités Territoriales  
CNRA, PAP, Avril 2001
27. **PROPHETE J.M.** : L'Organisation Territoriale.  
CNRA, PAP, Mars 2001.

28. **ROMULUS M.D.** : Bilan des Expériences de Participation en Haïti  
PNUD HABITAT, PAP, juin 1999
  
29. **SAINT-VIL J.** : Bilan des Interventions des Bailleurs de Fonds en Matière de  
Décentralisation, de Déconcentration et de Développement Local.  
CNRA, PAP, Mars 2000
  
30. **SECRETARIAT D'ETAT A LA COOPERATION** : La Décentralisation en  
Afrique Subsaharienne Paris, 1997.
  
31. **VINCENT G.M.** : Cadre Constitutionnel de la Décentralisation. Document de  
travail.  
**CNRA, PAP, Janvier 2000**
  
32. **VOLTAIRE P.H.** : Décentralisation. Partage des compétences.  
MINCT, PAP, Mars 2000.